الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجزائر
كلية العلوم الإنسانية
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990 – 2000

رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في فرع التنظيم السياسي
والإداري، من قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية
بكلية العلوم الإنسانية جامعة الجائر

إعداد الطالب:
جمال زيدان

تحت إشراف الاستاذ:
الأستاذ الدكتور: محمد رضا مزوي

لجنة المناقشة والتحكيم:

الاستاذ الدكتور: منصور بن لرنب	رئيسا
الاستاذ الدكتور: محمد رضا مزوي	مشرفا ومقررا
الاستاذ الدكتور: اسماعيل دبش	عضوا
الاستاذ الدكتور: عامر خليفة	عضوا

السنة الجامعية: 2001م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿و لو أن أهل القرى آمنوا و اتقوا لفتحنا عليهم
بركات من السماء و الأرض و لكن كذبوا فأخذناهم
بما كانوا يكسبون﴾

صدق الله العظيم

سورة الأعراف ، الآية 95

الإهداء

إلى روح أمّي الزكية،
إلى أبي العزيز،
إلى إخواني وأخواتي،
إلى كلّ طالب علم في
هذا الزمان،
وكل جزائري عربي مسلم
مخلص.
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة
جهدي المتواضع.

جمال زيدان

شكر و تقدير

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذي الفاضل ، الأستاذ الدكتور محمد رضا مزوي ، الذي لم يبخل علي بجهوده ونصائحه العلمية ، فكان بحق نعم المشرف و الموجه .

كما أتقدم بالشكر الكثير إلى كل أساتذتي في قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، و إلى كل شخص قدم لي يد المساعدة في سبيل إتمام هذه الرسالة ،و أخص بالذكر السيد / حسين طاهر رئيس دائرة التنمية المحلية ، بالمركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط .

ولا يفوتني كذلك ، أن أتقدم بأسمى و أعلى عبارات الشكر و الإحترام الى أصدقائي ، عرفانا مني إليهم على ما قدموه لي من مساعدات مادية ومعنوية .

ولايسعني في الأخير ،إلا أن أطلب من الله ، أن يكون الشكل الذي أخرجت به هذه الرسالة المتواضعة ، مقبولا لدى أعضاء لجنة المناقشة الموقرين.

الطالب: جمال زيدان

فاتحة البحث

و أنا أوشك على إتمام كتابة هذا البحث حضرني قول العماد الأصفهاني في مقدمة كتابه معجم الأدباء.

" إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتابا في يومه إلا قال في غده : لو غير هذا لكان أحسن ، ولو زيد كذا لكان يستحسن ، و لو قدم هذا لكان أفضل ، و لو ترك هذا لكان أجمل. و هذا من أعظم العبر و هو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

مقدمة

يرتبط مفهوم التنمية المحلية مــن الناحية التاريخية ، بوجود شؤون محلية رافقت تطور حياة الإنسان في تجمعاته مع بني جنســـــه ، وفقا لتنظيم اجتماعي كانت بدايته الأسرة ثم القبيلة ، حيث انحصر مدلول التنمية المحلية أثنــاء تلك الحقبة التاريخية في حدود ما تستدعيه متطلبات الحياة الطبيعية للمجموعات البشرية ، إذ إقتصر مضمونها على تحقيق كل ما يحتاجه أفراد القبيلة من غذاء و لباس و استقرار أمني .

إلا أن بمرور الوقت ، و تطور الفكر الإنساني على الصعيد الإقتصادي و السياسي ، توسع نطاق تجمعات الأفراد و تزايدت بذلك احتياجاتهم، إلى درجة أصبح يستحيل تلبيتها في حدود التنظيم القبلــي . نتيجة لذلك ظهرت الدولة كوحدة سياسية ، إجتماعية و إقتصادية ، ذات إقليم جغرافي تمـــارس سيادتها عليه ، و تحمي سكانها و تسعى من أجل تلبية مآربهم في إطار ما يعرف بالتنمية الوطنية .

و إذا كانت التنميــة الوطنية تعني في أصلها مجموعة الخيارات التنموية و التحسينات العامة التي تقدم عليها السلطة الحاكمة على الصعيد الوطني في المجال السياسي ، الإقتصادي ، الإجتماعي و الثقافي ، فإن التنميــة المحلية ما هي إلا مرآة عاكسة لهذه السياسات العامة على المستوى المحلي . و بالتالي فهي و ثيقة الصلة بالتنمية الوطنية و وجهان لعملة واحدة ، إعتبارا أن أي تغيير يحدث على المستــوى الوطني يكون له انعكاسات مباشرة على صعيد الوحدات الإقليمية .

مــن جهة ثانية ، يرتبط مصطلح التنمية المحلية بوجود نظام إدارة محلية ، أساسه تنظيم إداري محلـــي ذو علاقة عضوية بالتنظيم الإداري المركزي للدولة ، يظهر في شكل وحدات إقليمية أو جماعــات محلية محددة جغرافيا ، يخول لها اختصاصات تنموية بغية التكفل بالشؤون الإقليمية،على أن تبقى الشؤون القومية على المستوى المحلي من صلاحيات السلطة المركزية .

إنطلاقــا من هذا ، أعتبر العديد من أساتذة القانون الإداري – أمثال الأساتـــذة عادل محمود حمدي و شيهوب مسعود و أحمد محيو – بأن نظام الإدارة المحلية أسلوب تنظيمي ملائم لتحقيق مبادئ الديمقراطيــة التي برزت في نهاية القرن 19 م ، و نظام يسمح لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم .

لقد خرجــــت الجزائر بعد إستقلالها السياسي تعاني دمارا شبه تام في جميع الميادين ، بلوره تباين حـــاد بين أقاليم جزائرية غنية و أخرى فقيرة،كنتيجة منطقية لسياسة تنموية محلية

وضعها المستعمر الفرنسي ، من خلال إحداثه تنظيم إداري محلـــي ، يقوم على إنشاء بلديات تنوعت بحسب التركيبة البشرية ، حيث نجد المناطق الشمالية من الوطـــن أقيمت فيها بلديات كاملة الإختصاص ، نظرا لسيطرة الأوروبيين عليها، أما المناطق الآهلة بالجزائريين و قليلــــة العنصر الأوربي كانت بها بلديات مختلطة ، يسيطر فيها المعمرون رغـــم قلتهم على نصف عدد مقاعد المجلس المحلي المختلط ، بالإضافة إلى كون رئيس المجلس يعين من بينهم،أما المناطق التي يسيطر عليها الجزائريون أقيمت بها بلديات أهلية يديرها عناصر يعينهم الحاكم العام .

مثل هذا النمط التنظيمي للإدارة المحلية، تسبب في خلق تفاوت اجتماعي و اقتصادي عانت منه الجزائر بعد 1962،زاد من وطأته التخريب المتعمد للعديد من البلديات و الولايات، التي نهبت أموالها من طرف المعمريـن أثناء خروجهم تعبيرا عن إنتقامهم من الثورة التحريرية. الأمر الذي جعل الجماعات المحلية(أي البلدية و الولاية) آنذاك أمام عجز مالي خانق ، إضافة إلى شلل تقني أصاب تسيير الأجهزة الإدارية للبلديات و المؤسسات الإقتصادية المحلية.و الذي يعود سببه إلى الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية التي كانت قبل الإستقلال متمسكة بزمام التسيير الإداري الجزائري .

في خضم كل هذه الظروف ، بـادرت الدولة الجزائرية بعد إستقلالها إلى وضع تصور شامل لإستراتيجية تنمية اقتصادية و اجتماعية في إطار منظـــــور اشتراكي مبني على تدخل الدولة (القطاع العام) و التخطيط المركزي كوسيلة تنظيمية لتحقيقها. حيث جعلت من بين أولوياتها خلق توازن إقليمي يخفف من المشكلات التي كانت تتخبط فيها الجماعات المحلية . و عليه لجأت الدولة إلى مباشرة إصلاحات جزئية على المستوى المحلي ، مـــــن أجل تهدئة الأوضاع تمهيدا لوضع إطار قانوني و مؤسساتي لإستراتيجية تنمية محلية ، وجـــدت إطارها الرسمي في صدور قانون بلدي سنة 1967 ، و تلاه قانون ولائي بعد سنتان عام 1969 .

لقد حـدد هذان القانونان على التوالي صلاحيات كلا مـــن البلدية و الولاية في مجال التنمية المحلية ، معتبرين إياهما هيئتين قاعديتين للتنظيم المحلي بالجزائـــــر ، يبرر وجودهما كجماعات إقليمية تساعــد الدولة في أداء وظائفها الإقتصادية و الإجتماعيـة و هو ما أكده مثاق البلدية لعام 1966 و مثاق الجزائر الوطني 1976 و اعلن عنه صراحة المخطط الرباعـــي الأول (1970-1973) .

و خلال هذه الفترة ، شهدت التنمية المحلية تحسنا ملحوظا بالنظر إلى الإنجــــازات الإقتصادية و الإجتماعية المحققة ، في إطار المخططات الإنمائية الثلاثية ، الرباعيـــــــــة ، و الخماسية،إلا أنه رغم هذه الإنجازات، و الصلاحيات التنموية الممنوحة قانونيا إلى الجماعات المحلية ، تعرضت هذه الأخيرة إلى صعوبـات جمة حالت دون التطبيق العقلاني للقرار التنموي

المحلي ، فأصبح هذا الأخير حبيس قرارات إدارية مركزية و بيروقراطيـــة ، غالبا ما كانت تخضع لسياسات كان يعدهـــا الحزب الحاكم (أي حزب جبهة التحرير الوطني) .

و بمـــرور الوقت ، بدت الجماعات المحلية عاجزة عن أداء مهامها ، خاصة بعد أن وضعت الدولـة حدا للدعم المالي الكبير الذي كانت تقدمه لها ، بسبب العجـز الذي عرفته الخزينـة العموميـة كنتيجة لقلة إيرادات الجباية البترولية ، الأمر الذي أدى إلى ظهور أزمات و توترات اجتماعية حادة و بالتالي ظهور حركة الإحتجاجات الشعبيــــة التي ظهرت في أحـداث أكتوبر 1988 .

تداركا هـذا الظرف العصيب و الوضع المتأزم ، وجدت السلطة نفسها مرغمة على الدخول في حركة إصلاحات لإمتصاص الغضب الجماهيري ، بدأته بإصلاح سياسي ، تمثل في صدور دستور جديد بتاريخ 1989/02/23،أعلنت بمقتضـاه صراحة و بصفة رسمية تخلي الدولة الجزائرية عن خيارات سياستها العامـة السابقة و إحـلال محلها خيارات جديدة سواء في مجال التنظيم السياسي أو الإقتصادي .

فعلى الصعيد السياسي ، أعلـــن هذا الدستور عن إنهاء نظام حكم الحزب الواحد و استبداله بنظام حزبي تعددي ، أما على المستوى الإقتصادي ، مهـد دستور 1989 في بعض أحكامه إلى سياسة الإنفتاح الإقتصادي ، الأمر الذي يعنـي حسب رجال الإقتصاد السياسي انتهاء عهد الدولة المتدخلة ، و ظهور قانون اقتصاد السوق .

نتيجة لهذه التغيرات السياسية و الإقتصادية ، أحدثـت السلطة إصلاحا تنظيميا على مستوى نظام الإدارة المحلية ، حيث صدر في سنة 1990 إطــارا قانونيا جديدا ، يعيد تنظيم البلدية و الولاية من جديد ، و يجعلهما أكثر تكيفا مع الاوضاع المستجـــدة ، إذ سمح هذان القانونيان(البلدي 08/90 و الولائي 09/90) التخفيف من وطأة المركزية البيروقراطية الإدارية التي كانـت تعاني منها الإدارة المحلية فيما سبق ، و أعطيا للبلدية و الولاية إستقلالية أكبر في إدارة شؤونهما المحليـــــة .

و في نفس السيـــاق ، كان ظهور العولمة كإرهاص لنظام عالمي جديد في مطلع التسعينيات ، و ما أحدثته و تحدثه من تأثيرات على الحياة الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و حتى السياسية للشعوب،بمثابة دافع قوي أرغم الدولة الجزائرية للإسراع في مباشـــرة إصلاحات إقتصادية بداية من 1990 ، تؤهل الجزائر للإنتقال نحو اقتصاد السوق . فأصـدرت السلطة الحاكمة بذلك عدة نصوص قانونية وضعت الإطار المؤسساتي لهذا النظام الإقتصادي الجديد ، منها قانون النقد و القــرض 10/90 ، و قانون ترقية الإستثمار ، و قانون المنافسة ، و قانون الخوصصة ، و فتح المجال الواسع للمستثمرين الأجانب و الخواص .

و بحكم ارتباط التنظيم الإداري المحلي بالمركزي ، كان لهذه الإصلاحات الإقتصادية إنعكاسا على صعيد الوحدات الإقليمية في جانبيها التنظيمي و التطبيقي على حد سواء مما يقودنا إلى البحث عن أثر هذه الإصلاحات الإقتصادية على الواقع التنموي المحلي و الكيفية المناسبة التي تمكن الدولة من أجل مواجهة مثل هذه التحديات .

و إذا كان موضوع التنمية المحلية في الجزائر قد عالجه العديد من المؤلفين سواء القانونيين أو الإداريين أو الإقتصاديين أمثال الأستاذ أحمد محيو في كتابه : " محاضرات في المؤسسات الإدارية " و الأستاذ مسعود شيهوب في مؤلفه : " أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر " بالإضافة إلى العديد من الرسائل الجامعية مثل رسالة الأستاذ سرير عبد الله بعنوان :"الإدارة المحلية في النظرية و الممارسة تطبيق على ولاية البليدة (1974-1984) فإن ما يميز جل هذه الدراسات كونها عالجت موضوع التنمية المحلية في مرحلة زمنية ماضية لم تتعد الثمانينيات ، إذ أنه من النادر وجود دراسات في يومنا هذا تتحدث عن التنمية المحلية بالجزائر في سنوات التسعينيات ، و نسجل على سبيل المثال في هذا الصدد أن هناك البحث الأكاديمي الذي تقدم به الأستاذ سعيدي الشيخ لنيل شهادة ماجستير بعنوان " التنمية المحلية الشاملة بين النظرية و التطبيق ". و كتاب الأستاذ بوحيط العمري حول البلدية و الإصلاحات التي مستها. إلا أن هذه الدراسات كانت ذات طابع قانوني بحت طغى فيها جانب القانون عن الجانب السياسي و البعد الإجتماعي للتنمية المحلية .

و تقديرا لأهمية هذه الدراسة من الناحية العلمية في تحليل واقع التنمية المحلية بالجزائر من خلال حصر مجمل النقائص التي تواجه أداء الجماعات المحلية و العراقيل التي تقف أمام نجاح أي إصلاح إقتصادي على المستوى المحلي . بالإضافة إلى كونها فرصة لإرساء نظام مؤسساتي و إعلامي و تصنيف نموذجي للبلديات و الولايات،تسمح بتتبع تطور كل المعطيات الإقتصادية و الإجتماعية و حتى السياسية على المستوى المحلي ، وفقا لعدة مؤشرات كالموارد المالية المحلية،و التأطير الإداري،و النشاط الإقتصادي،و نوعية المعيشة والنمو السكاني...إلخ ، فإن لهذه الدراسة أهمية عملية بإعتبارها بحثًا موضوعيًا يضع في يد القائمين على التنمية المحلية بالجزائر ،سواء على مستوى الإدارة المركزية أو على مستوى الإدارة المحلية أدوات عملية يمكنهم بفضلها فتح نقاش معمق و تحليل موضوعي شامل لواقع تنمية الجماعات المحلية بالجزائر ، و هذا بغية إيجاد المقاييس العلمية و الشروط الموضوعية لخلق استراتيجية تنمية محلية شاملة و متوازنة و مستديمة ، تتماشى و الخصوصيات الثقافية و الإجتماعية و الإقتصادية للجزائر .

و لعل من الدوافع التي حفزتني لتناول هذا الموضوع ، فشل سياسة التنمية المحلية التي كانت مطبقة في عهدي السبعينيات و الثمانينيات، و التي كانت تقوم على استراتيجية تدعيم أقطاب التنمية الجهوية (الجزائر، و وهران ، و قسنطينة و عنابة) ، مما تسبب في إحداث عدم توازن جهوي و ظهور بعض ولايات لم تنل حظها من المشاريع التنموية حيث باتت مهمشة و فقيرة اقتصاديا و تنمويا .

أمـــا الدافع الثاني في هذا الإختيار يعود لإهتمامي المتزايد بموضوع التنمية المحلية ، اعتقادا مني بأنه آن الأوان للبحث عن تنمية داخلية للدولة الجزائرية ، بالإضافـــة إلى كونه موضوع يتلاءم و تخصصـي ، و لذلك فإنه لا ينبغي أن يبقى حكرا على دارســـي القانون و الإقتصاد بل لابد للباحثين في العلوم السياسية و الإدارية أن يدلوا بدلوهـم و يخوضوا فيه . و قد فضلت أن لا يبقى بحثي مقتصرا على الجانب النظري و القانوني للموضوع بل حاولت أن أغـــوص في تفاصيله و أعالجه عن قرب من خلال تحليل المعطيات و التقارير الاحصائية المتعلقة بالموضـــوع .

كما لا يفوتني في هذا الصدد ، أن أذكر بعض الصعوبات التي واجهتني طوال مراحل إعداد هذا البحث لا سيما في الجانب التطبيقي،حيث كان من العسر الحصول على المعلومات الرسمية و مقابلة المسؤولين نظرا لحساسية الموضوع لديهم.

و الإشكالية التي يدور حولها موضوع هذا البحث تتمحور في ما هـــو واقع التنمية المحلية و ما أثر الإصلاحات الإقتصادية الأخيرة عليها ؟ هذا التساؤل يفتح المجـال لمجموعة من الأسئلة : هل للتنمية المحلية علاقة بالتنظيم الإداري المحلي ؟ ما هي محددات التنميـــة المحلية في الجزائر ؟ و ما هو واقعها ؟ ما هو أثر الإصلاحات الإقتصادية التي باشرتها الدولة على التنمية المحلية ؟ بمعنى آخر ما هي الترتيبات القانونية و العملية لتجسيد الإصلاحات علـــى مستوى الجماعات المحلية ؟ و كيف كانت إنعكاساتها ؟ هل ثمة مشكلات تعيق نجاح القرار التنمـــوي المحلي ؟ و هل بالإمكـان خلق تصور شامل لإستراتيجية التنمية المحلية الشاملة و المتوازنـــــة و المستديمة ؟ .

للإجابة عـن هذه التساؤلات ارتأيت أن أضع إطارا زمانيا لدراستي حدد ما بين سنـتي 1990و 2000،مع إقتصاري في تشخيص أثر الإصلاحات الإقتصاديـة على إصلاحين إقتصاديين إثنين، هما قانون الإستثمار لسنة 1993 و قانون الخوصصـــــة لعام 1995 ،كونهما نصين قانونيين يعكسان حقيقة ما تريده الدولة من وراء هذه الإصلاحات الإقتصاديـــة المتمثل في فسح المجال لمشاركة القطاع الخاص و إدماجه في العمل التنموي وطنيا و محليا .

أما بشأن الفرضيات العلمية المتبعة في دراستي المتواضعة،فهي كما يلي :

الفرضية الأولى : تعيش الجماعات المحلية في الجزائر واقعا تنمويا معقدا بسبب عدة مشاكل تعترض نجاح القرار التنموي المحلي ، تتمثل بصفة رئيسية في معوقات : اقتصادية ، اجتماعية ، مالية ، و بشرية ، و تنظيمية و ثقافية .

الفرضية الثانية : يتأثر القرار التنموي المحلي بشكل التنظيم الإداري المحلي المتبع ، و ما يمتلكه هذا الأخير من وسائل مالية ، و تنظيمية ، و إقتصادية و بشرية .

الفرضية الثالثة : كانت لبعض الإصلاحات الإقتصادية أثناء تطبيقها تأثيرات سلبية على التنمية المحلية بسبب عدة مشاكل موضوعية و ذاتية واجهتها ، لم تسمح بتوفير مناخ ملائم يساعد الجماعات المحلية على التكيف مع التحولات الإقتصادية الجديدة .

الفرضية الرابعة : تلعب البيئة الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية دورا مؤثرا في نجاح أو فشل أي إصلاح تنموي محلي .

الفرضية الخامسة : يشكل التنظيم غير الرسمي على مستوى الجماعات المحلية عاملا مؤثرا في صناعة القرار التنموي المحلي و تنفيذه .

الفرضية السادسة :إن نجاح التنمية المحلية يرتبط أساسا بمدى تماشيه مع الخصوصيات الثقافية ، و الإجتماعية ، و المؤهلات الإقتصادية للوحدات المحلية (أي البلدية و الولاية) .

الفرضية السابعة:نجاح التنمية المحلية مرهون و مرتبط إلى حد بعيد بمدى توفر الوسائل المالية ، و الإقتصادية ، و التنظيمية ، و الموارد البشرية الكفأة لدى الوحدات الإقليمية .

الفرضية الثامنة : تشكل المشاركة الجماهيرية محركا هاما لنجاح القرار التنموي المحلي ، بمعنى آخر أن الإدارة الذاتية لسكان الإقليم في تنمية جماعاتهم المحلية يولد لديهم اقتناعا بضرورة تحسين الواقع الذي يعيشونه إلى درجة قبول التضحية في سبيل إصلاحه .

أما بشأن المنهج العلمي المناسب لتحليل إشكالية و فرضيات بحثي المتواضع ، فقد استعنت بمنهجين إثنين ، أحدهما المنهج الوصفي التحليلي ، بإعتباره منهج علمي ملائم لمثل هذه الدراسات ، فهو يسمح بإعطاء صورة شاملة عن كل جوانب الظاهرة المبحوث فيها ، و تتبع جزئياتها ، ثم تحليل الجانب المجهول فيها و كشف ملامحه .

أما الثاني ، فهو المنهج البيئي المقارن ، كونه منهج علمي يفيد في دراسة المواضيع التي تفترض وجود علاقة سببية بين الظاهرة محل الدراسة و البيئة الموجودة فيها ، إذ أن هذا المنهج العلمي مكنني أثناء دراستي المتواضعة من تقييم أثرالعامل البيئي على أي إصلاح تنموي محلي.

كما ساعدني – من باب أنه لا يكتفي بالوصف الظاهري لمشكلة البحث إنما يتعداه إلى البحث و فهم العلاقات الترابطية بين جزئياته و كلياته ضمن الوسط البيئي المعيش – على

معرفة الأسباب الكامنة وراءركود التنمية المحلية في الجزائر،والكيفية الملائمة لمعالجتها، لنصل في النهاية إلى رسم استراتيجية دقيقة للتنمية المحلية الشاملة و المتوازنة والمستديمة في الجزائر.

ودعما لهذا المنهج العلمي لجأت إلى إستخدام بعض المداخل المنهجية بدت لـــي مناسبة ، منها المدخل القانوني ، أثنـــاء التحدث عن الإطار القانوني للتنمية المحلية و كذا الإصلاحات الإقتصادية،و الذي يسمح بمعرفة مدى تطابق الفعل مع القاعدة القانونيـــة ، إضافة إلى المدخل المؤسستي الـــــذي يشخص تفاعل المؤسسة مع بيئتها التي تعيش فيها ، كما لجأت إلى المدخل السلوكي الذي يهتم بدراسة الخلفيات الحقيقية وراء سلوكات الأفراد في المنظمة من خلال التركيز على السلوك البشري في بعده النفسي و الإجتماعي .

و لمعالجـــة مضمون هذا البحث،قمت بتقسيم الخطة إلى ثلاثة فصول أساسية، بدأها بفصل تمهيدي ،خصص لضبـــط بعض المفاهيم الأساسية ذات العلاقة بالموضوع،مثل التنمية ،التنظيم و كذلك علاقة التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي على وجه الخصوص.

و في الفصل الأول ، تطرقت إلى توضيح ــ بشيء من التفصيل النظري ــ ماهية التنمية المحلية بالجزائر،و هذا من خلال تحديد العلاقة القائمة بين التنمية المحلية و نظام الإدارة المحلية ، و الدور الذي تلعبه كل من البلدية و الولاية في تحضير و إنجاز القـــرار التنموي المحلي ، بالإضافة إلى أهم الوسائـــل المالية ، و التنظيمية و البشرية المتوفـــرة للجماعات المحلية في إطار التنمية المحلية .

أما في الفصل الثاني فقد خلصت إلى رسم الإطار التاريخي و القانوني و المؤسساتي للإصلاحات الإقتصادية التي باشرها الدولة الجزائرية منذ 1990 إلى الآن ، و هذا من خـــــلال تبيان أسباها ، و مظاهرها و انعكاسها من الناحية التنظيمية و التطبيقية على المستوى المحلي مقتصرا في ذلك على قانون الإستثمار و الخوصصة .

و قد جاء الفصل الثالث والأخير، للإجابة عن آفاق التنمية المحلية بالجزائر ، حيث قسمته إلى مبحثين رئيسيـــين ، استعرضت في المبحث الأول أهم المشكلات التي تعتـــرض التنمية المحلية سواء في الجانب المالي، و الإقتصادي و حتى الإجتماعي. ثم خلصت في المبحث الثاني إلى محاولة ــ و بكل تواضع علمي ــ تحديد بدائـــل ملائمة لتركيب صورة استراتيجية تنمية محلية متوازنة و مستديمة .

كذلك،قمت بوضع الإستنتاجات العلمية و التوصيات الهامة في خاتمة البحث ، التي تعتبر بمثابة حوصلة لأهم الإستنتاجات والتوصيات المتوصل إليها من خلال هذا البحث العلمي المتواضع .و في الأخـــير ، لا يسعنا إلا أن نطلب من الله التوفيق في هذه الدراســـة.

الفصل التمهيدي

الفصل التمهيدي

إن الناظر في تاريخ المجتمعات يجد أن نظام الإدارة المحلية اكتسى أهمية بالغة ،كونه استطاع أن يأخذ على عاتقه تنمية المجتمع المحلي ، في إطار ما يعرف بالتنمية المحلية . و ليس من الشك في ذلك بالنظر إلى الدور الذي تلعبه هاته الأجهزة في تنمية جماهير الأقاليم اجتماعيا و اقتصاديا ، ثقافيا و سياسيا ، من خلال تلبية حاجاتهم اليومية . و انطلاقا من العلاقة التفاعلية القائمة بين التنمية الوطنية و التنمية المحلية ، بات من الخطأ أن نتكلم عن تنمية محلية مستقلة عن التنمية الوطنية ، فلا يمكن أن نتصور من الناحية الرسمية وجود تنمية محلية لا تحترم التوجهات و الخيارات لتنموية المسطرة على المستوى الوطني . و عليه،قبل التعرض إلى مفهوم التنمية المحلية من الواجب علينا التحدث ولو بشكل مقتضب عن التنمية بصفة عامة ، باعتبارها تمثل الأصل . فما المقصود بها ؟

1- مفهوم التنمية :

بادئ ذي بدء ، يمكن الإقرار في الإطار المعرفي لمدلول التنمية ، على أنه من الصعب تحديد تعريف جامع و مانع لها ، بيد أنه مع ذلك لا بأس من عرض بعض التعاريف التي تتكامل فيما بينها لتحديد الأبعاد و الغرض من التنمية .

إن التنمية حسب ما يعرفها " WIDNER " تشكل حالة ذهنية أو رغبة أو إتجاه أكثر منها هدفا محددا (1) ، و يعرفها جزيف سبنجلر " Joseph Spengler " بأنها تحدث عندما تزداد قائمة الأشياء المرغوب فيها و المفضلة نسبيا في الحجم . يعني ذلك أن عملية التنمية مستمرة و متجددة بحسب تجدد رغبات الأفراد أنفسهم (2) .

أما الأستاذ "علي غربي"، يعتبر التنمية عملية معقدة و شاملة تضم جوانب اقتصادية،و سياسية،و اجتماعية و حتى ثقافية، دون إهمال للجوانب النفسية و البيولوجية

---

(1) فريل هايدي ، الإدارة العامة : منظور مقارن ، (ترجمة : محمد قاسم القريوتي) . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1983 ، ص 18 .

(2) نفس المرجع الآنف الذكر ، ص 62 .

ليتسنى فهـــــم السلوك الإنساني بالدرجة الأولى ، و الدوافع التي تربط الأفراد و ما يقوم بينهم من علاقـات ، و ما يترتب عن ذلك من أنظمة تتداخل تفاعلاتها و تأثيراتها في جوانب المجتمع المختلفة . (1)

إنطلاقا من هذا المنظور ، تبدو التنمية ذات بعدين إثنين هما : الشموليـــــــــــة و التكامـل ، بمعنى أن نجاح أي تنمية لا يكفي بالإقتصار على الإهتمام بالجانب الإقتصـادي وحـده مع إهمال الجوانب الأخرى لحياة الفرد ، إلا أصبحت التنمية ناقصة .

و هناك مـــن المفكرين ، يرون التنمية على أنها عملية تراكمية متصلة ، تتكون من جملة تبدلات سياسيـــــة ، إقتصادية ، إجتماعية و تقنية تشارك في فعلها عبر تغذية عكسية متبادلة ، و هي عملية تنطلـــــق مـــــــن رؤية ذاتية ، تعمل على تطوير قدرات الإقتصاد و المجتمع ،تمكنها من توفير القوى البشريـــة و الموارد المادية و المالية لتعزيز و ترشيد الإنتاج الإقتصادي ، مما يسمح بالتالي خلق مستوى لائق من المعيشة للمواطن في إطار من الأمـن ، و بشكل متصل و مطرد (2) .

و لعلى الأقرب إلى مفهوم التنمية ، ما ذهب إليه كلا من" الدكتور عـــــلد خرابشة و الدكتور محمد محمود ذنيبات" في إعتبارها جهد شامل و متكامل يهـــدف إلى تحقيق نقلة نوعية و تغيير في مختلف نواحي الحياة المجتمعية (3) . يعني ذلك أن أســـــاس نجاح أي تنمية يكمن في تكامل النشاطات الممارسة في إطارها ، إضافة إلى أنهـا تختلف في أنماطها و أشكالها من مجتمع لآخر،حسب تركيبته و معطياته التاريخية،و الحضارية،و الثقافيةوحتى الإقتصادية . لذا لابد من إعطاء القيم الحياتية للمجتمع الأهمية اللازمة لها ؛ كما يربط تعريف الأستاذان للتنمية نجاح هاته الأخيرة بتوفير شرطين رئيسيين ، ينعكـس أحدهما في نسبـــــة التجانس الحاصل بين التنمية الإقتصادية و الجهد الإداري للإنسان ، هذا الأخير الذي لـــه قدرة على التخطيط ، التنفيذ و المتابعة ؛ و الشرط الثاني يتمثل في ضرورة النظـرة المتكاملة لتحســـين حيـــــاة الفرد .

---

(1) سليمان الزياشي و آخرون،الأزمة الجزائرية.بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية،1996 ، ص 179 .

(2) ثناء فؤاد عبد الله ، آليـــــات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي . م - د - و - ع ، 1997 ، ص 107 .

(3) علد خرابشة ، محمد محمود ذنيبــات ، " التنمية الإقتصادية و الادارة منظور إسلامي " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية و السياسية ، العدد 4 ، 1991 ، ص 891 .

مجمل القول بخصوص هـــذه النقطـــة ، أن التنميـــة رغم عدم دقتها و صعوبة حصرها ، هـي عملية متكاملة من الجهود المبذولة ، تتكامل فيهـــا جهود كل الأطراف الفاعلـــة داخـــل المجتمـــع ، كجهـــد رجل الإدارة ،بالرجل السياسي ،بالرجـل الإقتصادي ... إلخ ، مع مراعاة بطبيعة الحال ضرورة الفصل في إطار الصلاحيات المخولـــة لكل واحد منهم . و هي لا تقتصر على مجال معين أو ميدان محدد ، بل أن التنمية الشاملة تتداخل فيها التنمية الإدارية ، الإقتصادية ، الإجتماعيـــة ، التنمية الثقافية و الفكرية . كل هــــذا من منطلق أن الإنسان يعيش أبعادًامختلفة ترتبط بحياته اليومية .

لقد شهد العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ، ظهور نماذج تنموية مختلفة ، انبعثت من خلفيات إيديولوجية و خصوصيات ثقافية و حضارية معينة ، جعلت كـــل نموذج يضع نفسه بمثابة بديل ملائم و ناجع لتطوير المجتمع النامي و خروجه من ركوده ؛ فظهر النموذج التنموي الإشتراكي ، بانيا فلسفته على الملكية العامة لوسائل الإنتاج و تدخل الدولـــــة بواسطة التخطيط المركزي ، و يقابله النموذج الرأسمالي الليبرالي ، الذي جعل أساس التنمية حرية الفرد الإقتصادية مع إكتفاء الدولة بالتوجيه و البرمجة دون التخطيط . كمـــا حدد الإسلام مفهوما خاصا للتنمية أقامه على مجموعة قيم تتفق و فلسفة المجتمـــع المسلم (1) ؛ حيث وجدت عدة دراسات أخذت بالدرس و التحليل هذا النموذج الأخير، محـددة بذلك أسسه و مبادئه ، و مقارنة إياه بالنموذجين الرأسمالي و الإشتراكي لمعرفة أيهم أصلح و أبقى؟

و دون الخروج عن مدلول التنمية ، يمكن تصنيف هذه الأخيرة إلى نوعين هما : تنميـــة وطنية ، من اختصاص الإدارة المركزية ، و أخرى تنمية محلية – و هـــي أساس بحثنا – فمـا المقصود بالتنمية المحلية ؟ و ما علاقتها بالتنظيم الإداري المحلي ؟

---

(1) حدد الإسلام العناصر الأساسية لمفهوم التنمية في : الشمولية ، الإنسان محور التنمية الأساسي ، المواءمة بين الملكية الفردية و العامة ، تطبيق نظـــام الحسبـــة و العـــدالة الإجتماعيـــــــة ، عدالة توزيع الثروة ، التكامل ، إستدامة قطاع الأوقاف الخيرية لتقديم المنافع للمحتاجين . لمزيد من التوضيح أنظر : علد خرابشة ، و محمد محمد ذنيبات ، مرجع سابق ، ص ص ، 891 - 908 ، و كتاب : حسـن صادق عبد اللـه، السلوك الإداري و مرتكزات التنمية في الإسلام . عين مليلة : دار الهدى ، ط 2 ، 1992 ،ص 83 .

2- مفهوم التنمية المحلية :

يرى الدكتور" فاروق زكـــي" في كتابه تنمية المجتمع في الدول النامية ، بأن التنمية المحلية هي : " تلك العمليات التي توحد بين جهود الأهالي و جهود السلطات الحكومية ، لتحسين الأحوال الإقتصاديـــة و الإجتماعية و الثقافية للمجتمعات المحلية ، و تحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة و مساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي ، و تقوم هذه العمليات على عاملين أساسيـين هما : مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم و كذا توفـــير ما يلزم من الخدمات الفنية و غيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة و المساعدة الذاتيـة و المساعدة المتبادلة بين عناصر المجتمع ، و جعل هذه العناصر أكثر فعالية " (1) .

إن الفكرة الأساسية التي يدور حولها هذا التعريف،تنحصر في تركيز عملية التنمية المحلية على مشاركة أفراد الجماعة المحليــة في حد ذاتها ، انطلاقا من الحكم على أي تنمية محلية بالفشل إذا ما أقيمت على عناصر بشرية غريبة عن ذلك الإقليم المعني ، الأمر الذي لا يسمح بخلق طاقات بشرية محركــة للنشـــاط التنموي المحــلي . ذلك أن إصـــلاح و تطوير المجموعات المحلية في جوهره ،لن يكون إلا بالإعتمـاد على طاقاتها الذاتية المتمثلة في الأفراد الذين يعيشون على مستوى إقليمها .

أما الأستاذ " آثر دنهام " ARTHUR DUNHAM" ينظر للتنمية المحلية على أنها : " نشاط منظم الغرض منه تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع ، و تنميـة قدرته على تحقيق التكامل الإجتماعي و التوجيه الذاتي لشؤونه ، و يقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة و تنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين و يصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية و الأهالي ".(2)

معنى ذلك أن التنمية المحلية تتحكم فيها أربعة عناصر هامة تتمثـــل في : ضرورة وجود برنامج مخطط يتضمن حصر لمجمل احتياجات الأفراد ، فسح المجال للمشاركـــــة الجماهرية في إنجاز مشاريع التنمية المحلية مـن حيث الإهتمام بالحلول الذاتية التي يقدمهـا هؤلاء لعدة مشاكل قد تظهر ، ضرورة توفير مساعدات فنية و إعانـــــات مالية تقدمها السلطات المركزية لتلك المجموعات المحلية كدعمها بالآلات و الأموال ، و أخيرا الإلتزام

---

(1) مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية . الإسكندرية : منشأة المعارف ، 1971 ، ص 49 .

(2) نفس المرجع الأنف الذكر ، ص 50 .

على تحقيق تكامل حقيقـــي بـــين مختلـــف قطاعـــات النشـــاط المختلفة كالقطاع الإقتصـــادي ، الإجتماعي ، الثقافي ... إلخ.و هذا العنصر الأخير يعتبر ذا أهمية بالغة بالنظر إلى أنـــه من الخطأ تصور المشكلات التي تظهر على المستوى المحلي بصفة منفردة ، بل أن التداخل و علاقة التأثير المتبادل فيما بينها ، يجعل حلها في إطار كلي أليق و أجدى.

إنطلاقـا من هذا العرض القصير لبعض مفاهيم التنمية بصفة عامة ، و التنمية المحلية على الخصـــوص ، نخلص إلى القول أن التنمية المحلية عملية تراكمية ، الغرض منها إجراء تحسينات علـــى الصعيد الإجتماعي ، الإقتصادي و الخدماتي لسكان المجموعة المحلية ، في حدود لا تكاد تختـــلف في مبادئها عن التنمية الوطنية ، إلا من حيث مجال تطبيقها الميداني .

و يبرز الهدف الرئيسي للتنمية المحلية –إضافة لما تقدم– كونها تعطي فرصة للهيئات المحلية على التكفل بجزء من مسؤولية تنميـــة المجتمع ، إلى جانب الهيئات المركزية ، سعيا في ذلك إلى تحقيق مبدأ التوازن الجهوي .هذا الأخير الذي يفتح بدوره للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكـــان الأقاليم محليا بحسب ما تستدعيه الضرورة و الظروف ، بحكم قربها منهم و معرفتهـا الكافية بالمحيط الإجتماعي ، الثقافي و الإقتصادي للمنطقة تلك ، الأمر الذي يترتب عنه – إن أخذت هذه الأبعاد بعين الإعتبـار – نجاحا في تجسيد التنمية الإقتصادية ، و الإجتماعية و الثقافية محليا .

تتميز التنمية المحلية من حيث إطارها النظري بوجـــود عناصر تحددها من الناحية الزمنية (العنصر الزماني) ، الناحية المكانية (العنصر المكانـــي) و قطاع النشاط .

2-1/ العنصر الزماني :

مفـاده أن التنمية المحلية ، مثلها مثل التنمية الوطنية ، ذات مجال زماني مخطط تعمل فيه ، يحدد بفترة زمنية معينة قد تكون قصيرة أو متوسطة أو طويلة المدى . (1)

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 02/88 يتعلق بالتخطيط ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13) المادة 08 ، ص 40 .

2-2/ العنصر المكاني :

نعني به المجال المكاني الذي يتم فيه تجسيد برامج هذه التنمية المحلية ، حيث يتحـــدد في الجزائر – على سبيل المثال – في ثلاثة مستويات هي :

أ – المستوى البلدي :

تنعكس التنمية المحليـــــة على مستوى البلدية – بإعتبارها أحد الهيئات الإقليمية القاعدية للدولة – في ما يتضمنه المخطـــــــــــط البلدي للتنمية (P.C.D) (*) من حصر لجميع حاجات سكان تلك البلدية في شتى مياديـــــن حياتهـــــم اليومية (الزراعة ، الصناعة ، التجارة ، الثقافة ... إلخ) بغية السعي في الإستجابة لطلباتهم حسب ما تسمح به قدرات البلدية .

ب – المستوى الولائي :

بحكم أن الولاية تمثل قاعدة إقليميـــة إلى جانب البلدية (1) ، و إعتبارا أنها مجموعة من البلديات و الدوائـــر ، فـــإن التنميـــة على مستوى الولاية تتم وفقا لمخطط تنموي ولائي ، يمس مختلف مناطق و بلديات الولاية،على اساس قطاع نشاط واحد كتنمية القطاع الفلاحي بالولاية . كما بإمكانهـــا أن تعنى ببعض القطاعات أو كلها ، سواء على مستوى بلدية واحدة أو عدة بلديات في حدود توجيهات مخطط التهيئة العمرانيـــــــــــــــة و التعمير ، و المخطط القطاعي للتنمية (P.S.D) (**) ، هذا الأخـــــير الذي تعده كل مديرية بالولاية مكلفة بقطاع نشاط معين .

(*) PCD إختصار للعبارة Plan communal de developement .

(**) PSD إختصار للعبارة Plan sectorial de developpement .

(1) الجمهوريـــــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، مرسوم رئاسي رقم 438/96 يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 1996/11/28 . (الجريدة الرسمية ، العدد 76 ، الصادرة في 1996/12/08) ، المادة 15 ، ص 10 .

ج- المستوى الجهوي :

هناك العديد من البرامج التنموية يتم تجسيدها على المستوى الجهوي ، و هو يشمل عدة ولايات تشترك في مميزات متجانسة كالمناخ ، أو القدرات الطبيعية ، أو المستوى الثقافي لسكانها ، و هي عملية تطوير تدخل فيما يعرف بتنمية المناطق الجهوية ، وفقا لبرامج خاصة تبادر بها الدولة على أساس بعد جهوي .

2-3/ عنصر قطاع النشاط :

فحوى هذا العنصر ، أن نوع التنمية المحلية وثيق الصلة بطبيعة النشاط أو القطاع الذي نحن بصدد تطويره و إصلاحه ، حيث تظهر في هذا المجال على سبيل المثال لا الحصر:

أ - التنمية العمرانية :

نعني بها تنظيم العمران و المحافظة على البيئة ، عن طريق الإستخدام العقلاني للأرض و موارد البيئة الطبيعية ، بما يقام عليها من بنايات و مجمعات صناعية في إطار ما يسمى بالتخطيط العمراني .

ب - التنمية الإقتصادية :

تهدف إلى وضع مخططات،يكون الغرض منها تطوير الوضعية الإقتصادية للمجموعة المحلية ، سواء في الجانب الزراعي ، الصناعي و حتى المنشآت القاعدية ، بما يسمح لها خلق توازن يمكنها توفير منتوجات إقتصادية تلبي بها حاجات أفرادها .

ج – التنمية الإجتماعية :

و هو مجال تنموي يسعـــى للإهتمـــام بالجانــــب الإجتماعي لأفراد الإقليم الواحد ، كتوفير المساكن المناسبة لهم و تحسين مستوى الخدمات الصحية ، التعليمية و حتى الثقافية المقدمة لصالحهم .

د – التنمية الإدارية :

تمثـــل مجموعـــة من العمليات و الإجراءات المخططة سلفا ، تستعمل فيها بعض الأساليب الفنية كالتدريب ، التوجيــــه و تقديم المساعدات المادية كالأموال،و المعنوية كالإستشارات ، من أجل رفع مردودية العمـل الإداري و جعله مؤهلا لإدارة التنمية . على هذا الأساس فإن التنمية الإدارية هي " تلـك الجهود التي تبذل لتحقيـق رفع الكفاية و فعالية الأجهزة الإدارية ، و زيادة قدراتها على العمل الإيجابي المنتج بما يمكنها إنجاز مهامهـــــــا و تحقيق الأهداف المرسومة لها بأقل تكلفة ممكنة " (1) . و عليه فإن تحقيق التنمية الإداريـــة الفعلية مرهون بتواجد قيادة إدارية فعالة ، لها قدرة على بث روح النشاط و الحيــــوية في جوانب التنظيم و مستوياته ، و يزرع في الأفراد العاملين بالمنظمة روح التكامل و الإحساس بأنهم جماعة واحدة ، تعتز بإنجازها و تتطلع إلى المزيد من العطاء .

إن التنمية المحلية عبـــارة عن عمليات إقتصادية و إجتماعية ، يترتب عنها تغيير في سلوك المواطنين و أنماط حياتهـم الإجتماعية ، و هو تغيير يدفع إلى أن يأخذ هؤلاء مواقف جديدة إتجاه هذه التنمية المحلية ، في ظل وجـود عوامل ، لها الجانب الكبير في تحديد و بناء نمط علاقة التأثير المتبادل بين التنمية المحلية و الأفراد .

---

(1) علد خرابشة و محمد محمود ذنيبات ، مرجع سابق ، ص 896 .

3- العوامل المتحكمة في التنمية المحلية :

يمكن حصر هذه العوامل في البيئة ، الفاعلـــين و الهيكل التنظيمي لإدارة التنمية المحلية ، و هو ما سنعالجه بالتفصيل .

3-1/ البيئـــة :

انطلاقا من التصور المنهجـــي ، يمثل التحليل البيئي أو ما يعرف بالتحليل الأيكولوجي منهج مهـم في إدارة برامج التنمية المحلية (1) ، مـن باب أن تحليل البيئة التي تقام عليها التنمية المحلية تفرض الأخذ بعين الحسبان مجمل الظروف الإقتصاديــة ، و الإجتماعيــة ، و الثقافية ، و السكانيــة و حتى التكنولوجية و الدينية (2) . بحكم ما تشكله من عناصر مترابطــة ، ذات علاقات تأثير متبادلة على التنمية المحلية ، و هي على سبيل المثـــال :

أ - الموقع الجغرافي :

إنه الحيز المكانـــي الذي يتواجد به أفراد المجتمع المحلي كالقرية ، المدينة ، البلدية و التي تشكل أماكن محـــددة نطاقها وفقا لنصوص تنظيمية ، و هي تشمل – أي هذه الأماكن – مختلف المرافق الضـرورية لحيـــاة الفـــرد المحلـــي مـــن معاهد ، مدارس ، مستشفى ، مواصلات ، مراكز تكوينية ... إلخ .

---

(1) سنوسي خنيش ، الإدارة و البيئة في النظرية و التطبيـق (رسالة ماجستير ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1997) ، ص 36 .

(2) فؤاد الشيخ سالم و آخـرون ، المفاهيـم الإداريـة الحديثة . ط 05 ، عمان : مركز الكتاب الأردني ، 1995 ، ص 151

ب- السكـــــان :

يعتبر عنصر أساسي لوجود المجتمـــع المحلي ، فهو بمثابة نواة لهذا الأخير ، إذ من غير المعقول تصور مجموعة محلية ذات نطاق مكانـــي معين تخل من الأفراد . و عليه فلا شك أن أصل وجود مجتمع محلي مرتبط بتواجد مجموعـــة أفراد فيه ، تربط بينهم علاقات اجتماعية تأخذ في الغالب طابعا تكامليا .

ج - الدين و العادات و التقاليد :

إن المجتمعات الإنسانية تتمايز و تتباين فيمـا بينها بطقوسها الدينية المختلفة ، و كذا موروثها الحضاري و الإجتماعي من عادات و تقاليـــــد ، و بالتالي لهذه العوامل (الدين و العادات) تأثير ملموس على سلوك الأفراد و موقفهـــم من التنمية المحلية ، فقد تكون مواقف متقبلة لأي مبادرة تنموية و يعني ذلك نجاح هذه الأخيرة ، كمـا بإمكانها أن تكون مواقف مضادة لكل إصلاح تنموي محلي مما يؤدي إلى فشل التنمية المحليـة ؛ فهـــذه المعادلة القائمة على متغيري القبول و الرفض للتنمية المحلية بالإمكان إسقاطها علـــى التجمعات العمرانية الريفية و الحضرية على حد سواء ، من جانب أن ما من جماعة محليـــة ، مهما كبر أو صغر حجمها تحترم قيمها الإجتماعيـة من دين و عادات و تقاليد . هذه العناصر الأخيرة قد تكون مساعدة للتنمية المحلية كما قد تكون معول هدم لها (1) .

3-2/ الفاعلـــون :

نعني بهم بالدرجـــة الأولى القيادات المحلية ، التي تقع عليها مسؤولية قيادة التنمية المحلية ، و تنظيم تجسيدهـــا علـــــى أرض الواقع في حدود الخطة المرسومة لها . في هذا

---

(1) لقد أشار إبن خلدون في مقدمته إلى التأثير الذي تحدثـــه العادات و التقاليد و كذا الدين في إنشاء العمران و كذلك خرابه ، أنظر كتاب : عبد الغني مغربي ، الفكر الإجتماعي عند إبن خلدون ، (تعريب : محمد الشريف بن دالي حسين). الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية و المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1988 ، ص 141 .

الإطار ينبغي التمييز بين قيادات محليـــة منتخبة ، و أخرى معينة من السلطة المركزية (1) . و نعني بالنوع الأول من القيادات ، المنتخبين المحليين الذين يقـع على عاتقهم جانب كبير من مسؤولية تنمية الإقليـم الذي إختاروهم أفراده (2) . في هذا الصدد ينبغـي مراعاة طرق تشكيل المجالس المنتخبة ، حجم الوحدة المحلية نفسها ، و درجة التقــــدم الحضاري . و ما يشد الإنتباه و الملاحظة أن من هاته القيادات المحلية من يعتمد على طابــــع العلاقات غير الرسمية لما قد يكون لها من تأثير كبير على العلاقات الرسمية ، كأن يعتمـــد القائد المحلي على صلة القرابة أو النسب أو غيرها من العلاقات الإجتماعية و الذي يعرف عند البعض بالقيادة التقليدية (3) ، و هو نوع لا علاقة له بالمركز الإداري الرسمــي الذي يحتله الفرد في القرية و إنما يرتبط بشخص القيادة نفسها (4) .

كما يوجد صنف ثالث من القيادات المحلية تقوم على أساس أنواع معينة من الخدمة التي يؤديها ذلك القائد ، تمكنه من إكتساب ثقة الجماهير و تزيد من مركزه القيادي ، نظـرا لتمتعه بقدرة متميزة على إنجاز الأنشطة في أحد قطاعات النشاط المختلفة .

3-3/ الهيكل التنظيمي لإدارة التنمية المحلية :

يمثل أحد الجوانب الهامة و الرئيسية لكل تنمية محلية شاملة ، حيث للتنظيـم الهيكلي فائدة على حسن أداء و إنجاز المشاريع التنموية،إنه يسمح بتوزيع الصلاحيات و المسؤوليات و الإتصالات الفعالة ؛ في هذه النقطة يمكن الإشارة إلى محـــــددات لابد توفيرها في الهيكل التنظيمي المكلف بتحقيق التنمية المحلية في الدول النامية و هي تتمثل في الآتي (5) :

- قدرات المواءمة و التكيف مع البيئة الداخلية و الخارجية .
- إعتناق الأهداف الوطنية للدولة في إطار ما رسمته التنمية الوطنية .

---

(1) في الجزائـــــر نعني بالقيادات المحلية المنتخبة ، كل المجالس الشعبية المحلية الولائية و البلدية ، أما القيادات المعينة فهي تتمثل على مستوى الولاية في الوالي و رؤساء الدوائر و أعضاء الهيئة التنفيذية من مديرين تنفذيين

(2) خنيـــش ، مرجع سابق . ص 106 .

(3) الجندي ، مرجع سابق ، ص 69 .

(4) ما يميز المجتمع المحلي بالجزائر ، ظاهرة العروشية أو القبلية أو ما أسماه إبن خلدون بالعصبية .

(5) خنيش ، مرجع سابق ، ص 107 .

- المرونة و الإستعداد لتقبل أفكار جديدة ، و القدرة على استيعابها و توظيفها .
- مهارات استخدام التكنولوجية الحديثة .
- القدرة على تنمية المجتمع الداخلي .
- الإلمام بطرق الإدارة الحديثة و الإستعداد و القدرة على تطبيقها .

من جهة ثانية تنشد التنمية المحلية تحقيق أهداف محددة في إطار العمل على إكمال ما تبتغيه التنمية الوطنية على المستوى المحلي ، بحكم أن التنمية الوطنية و المحلية وجهان لعملة واحدة ، فلا وجود لأحدهما دون وجود الآخر ؛ هذا كله في إطار تنظيم محكم ، يسمح بتقسيم المسؤوليات و الأعباء على الهيئات المحلية و السلطة المركزية . من هذا المنطلق و نظرا لما يمثله التنظيم بصفة عامة و التنظيم الإداري المحلي بصفة خاصة من أهمية في التأثير على مسار التنمية المحلية و الوطنية على حد سواء ، من حقنا أن نتساءل عن طبيعة دور التنظيم الإداري المحلي في التنمية المحلية ؟ و هل له أثر بالغ الأهمية ؟ أم لا يعد أن يكون مجرد هياكل و نصوص تنظيمية لا أكثر ؟ .

4- علاقة التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي :

4-1/ معنى التنظيم :

يكتسي التنظيم من الناحية النظرية أهمية بالغة ، باعتباره ضرورة إنسانية في حياة الأفراد على الدوام ، يسمح لهم بتنظيم أنفسهم و الإستفادة من طاقاتهم العقلية و الفيزيائية ، بالنحو الذي يمنحهم قدرة التمييز بين نوعية المشاريع التي ينوون تحقيقها وفقا لمبدأ الأولوية ، كتلبية حاجاتهم العضوية (الغذاء ، الملبس ، الجنس) ، و حاجات أخرى كمالية كربط علاقات صداقة ... إلخ (1) .

لقد كان لمصطلح التنظيم تعريفات عديدة بنيت على عدة اتجاهات فلسفية و آيديولوجية مختلفة ، بيد أن لا يسعنا في هذا المقام إلا التعريج على تلك الأقرب إلى التعريف الكامل ، و منها ما ذهب إليه الأستاذ عمار بوحوش في اعتبار التنظيم عملية تسمح بتحديد أنواع النشاط بغية تحقيق أي هدف أو خطة ، مع ترتيب ذلك النشاط في

---

(1) عمار بوحوش ، نظرية التنظيم . الجزائر : مكتبة الشعب ، ب-ت ، ص ص ، 4 - 5 .

شكل وحدات ، ثم تعيين الأفراد الذين يترأسون المصالح المسطرة في البرنامج العام (1) .

انطلاقا من هذا التعريف يمكن حصر مدلول التنظيم في ثلاثة مستويـــــــــات هي :

– حصر النشاطات التي تسمح بتحقيق الأهداف المرسومة في الخطة المعدة مسبقا .

– إنشاء منظمات و مؤسسات حسب طبيعة النشاطات المحصورة .

– توفير العنصر البشري القائد لتلك المؤسسات و المنظمات .

من جهة أخرى يعتبر التنظيم عملية تهيئة و تطوير بنية الوظائـف الإدارية بناءا على متطلبات التخطيط ، و توزيع المسؤوليات المخططة على الأشخاص الذيـــــن يشغلون هذه الوظائف ؛ و من نتائج التنظيم تسهيل عملية التنسيق عن طريق الإتصالات،و كذا التدريب و ترقية المسؤولين العاملين في المنظمات الإدارية (2) .

إن الشيئ الجديـــد الـــــذي أتـــى به هذا التعريف ، هو الإعتناء بتنمية القيادات الإدارية ، من منطلق أن الإستثمار في تكويـــــن و تدريب الفرد بصفة سليمة ، يجعله أهلا لتحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه ، و يصبـــــح قادرا على تذليل جميع الصعوبات التي قد تواجهه في حياته المهنية .

عموما يتحدد مفهوم التنظيم في معنـــــــيين شكلي و وظيفي ، فيما يخص المدلول الوظيفي ، يظهر التنظيم كعملية جمع الأفراد داخــــــــل المنظمة على أساس تقسيم العمل و توزيع الأدوار فيما بينهم ، كل حسب قدرته و رغباتـــــه ، في إطار شبكة من الإتصالات ذات إتجاهات عمودية و أفقية . أما المدلول الشكلي ، يقصـد به الهيكل التنظيمي المتمثل في المؤسسات و الهيئات الإدارية التي يعمل داخلها الفرد (3) .

إن لكل تنظيم مهما تباينت مستوياته (اجتماعــــــي ، اقتصادي ... إلخ) ، أهدافا ينشد تحقيقها تتمثل في :

– خلق الفعالية بين أوساط العاملين بالمنظمة .

– مضاعفة الإنتاج وفقا لتطبيق مبدأ تقسيم العمل و تخصصه .

– التكفل بتقديم الخدمات للعاملين في كل قطاع و تسوية مشاكلهم .

– وضع الأسس و المبادئ العامة كقاعدة أولية للإنطلاق في العمل .

---

(1) بوحوش ، المرجع نفسه ، ص 8 .

(2) إبراهيم عباس نتو،هنري،هـ.البرز، المفاهيم الأساسية في علـــــــم الإدارة . الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، 1980 ، ص 32 .

(3) علي محمد عبد الوهاب ، السلوك الإنساني في الإدارة.القاهرة : مكتبة عين شمس ، 1976 ، ص 82 .

– الحرص على فتح مجال الخدمات لجميع المواطنين بالقدر الذي يمنع هضم حقوق الضعفاء ، في إطار إعداد برامج تنموية و استثمارية تسمح بتوفير مناصب شغل و تحقيق العدالة الإجتماعية .

– تسهيل عمليات الإتصال بين الأفراد العاملين من جهة ، و بين الإدارات المحلية و الإدارت المركزية من جهة أخرى .

تتأصل قوة أي تنظيم بوجه عام و التنظيم الإداري على الخصوص،في المبادئ الأساسية التي يقوم عليها ، المتمثلة في مبدأ التخصص و تقسيم العمل ، مبدأ التنسيق و مبدأ القيادة.

أ– مبدأ التخصص و تقسيم العمل :

و هو مبدأ جاءت به النظريات الإدارية الغربية ، خاصة مع أفكار فريدريك تايلور ، و كان الغرض من هذا المبدأ ، الزيادة في إنتاجية العامل ، من منطلق أن قدرة الإنسان الفزيائية و العقلية محدودة ، و بالتالي لا يمكنه التواجد في مكانين مختلفين جغرافيا في وقت واحد ، كما لا يستطيع القيام بعملين في آن واحد ، ضف إلى ذلك وجود الآلات العصرية التكنولوجية ، التي تستدعي نوعا معينا من التخصص التقني . كل هذه الدوافع و المبررات جعلت من هذا المبدأ شرطا لازما لنجاح أي تنظيم في تحقيق أهدافه .

و نظرا للتطور الذي شهده هذا المبدأ ، أعطي له أبعادا أخرى ، فأصبح مبدأ التخصص و تقسيم العمل لا يقتصر على النشاطات الداخلية للمنظمة ، بل تعداها إلى معنى أوسع و حديث ، يتمثل فيما يعرف بالتخصص الإداري الإقليمي على مستوى الدولة الحديثة ، حيث نجد التقسيم الإداري المحلي و التقسيم الإداري المركزي ، لكل أعمالهما الإدارية متكاملة و إن ظهرت متباينة شكلا .

ب– مبدأ التنسيق في العمل و توزيع المسؤوليات حسب مقاييس دقيقة :

يتحدد وجود هذا المبدأ في الأهداف التي يرسمها كل عنصر بشري ينتمي للمنظمة الإدارية ، بالنظر لإمتلاكه سلطة معينة تسمح بتحقيق اهدافه ، و عليه و بحكم تعدد الأفراد ، و ما يتبعه من استعمالهم للسلطات التي بحوزتهم يفرض على القائد الإداري اتباع سياسة التنسيق فيما بين هؤلاء ، بواسطة توزيع المسؤوليات عليهم وفقا لأسلوب التسلسل

الإداري للسلطة ، هذا الأخير يعطي للقائد فرصة التحكم في زمام الأمور ، و فرض مراقبة دقيقة ، تدفع بالمرؤوس إلى الإحجام عن القيام بأي فعل ما لم يكن مرفوقا بموافقة رئيسه عليه دون سواه .

لذا ، فنجاح التنظيم مرهون بنجاح التنسيق ، و نجاح هذا الأخير يتوقف بدرجة أولى ، على قوة القيادة الإدارية في فرضه على عناصر المنظمة دون استثناء و على مختلف مستوياتها ، مما يكفل خلق روح التفاهم و التكامل بين الرؤساء و المرؤوسين بدلا من علاقات يسودها التناحر و التوتر .

ج- مبدأ القيادة :

إن العنصر البشري أحد المقومات الأساسية في التنظيم الإداري ، بحكم الدور الذي يلعبه ، خاصة على مستوى القيادات الإدارية ، و هذا من حيث (1) :

– قدرة القائد في تسطير الخطط و إعداد المحاور الرئيسية للمؤسسة التي يديرها .

– إن الشخص المسؤول في القمة هو الذي يضع الهياكل الأساسية ، التي تفي بالغرض و يقرر عدد المساعدين و نوعية الأعمال التي يقومون بها .

– إن القائد المسير الجيد هو الذي يحسن اختيار الأشخاص الذين يتوقف عليهم مصير المؤسسة من حيث مدى مقدرتهم على تحقيق الآمال المتعلقة عليها .

– بإمكان القائد الإداري الناجح تولي تنسيق العمليات و التأكد أن جميع المصالح الإدارية تشتغل بشكل محكم و منسجم .

– إن القائد الإداري الكفء ، هو الذي يتصرف في أموال ميزانية مؤسسته حسب مبدأ الأولوية و أسلوب التسيير العقلاني دون تبذير .

من خلال ما سبق ذكره ، يظهر التنظيم عنصرا أساسيا في تنمية المجتمع و الفرد على حد سواء ، لما له من انعكاسات إيجابية على حياة الفرد و تحديد علاقاته سواء داخل أسرته أو في عمله . و للتنظيم مزايا هامة حددها الأستاذ عمار بوحوش في (2) : الدقة في العمل ، السرعة في التنفيذ ، إزالة الغموض ، الكفاءة و المعرفة

---

(1) بوحوش ، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 ، ص ص ، 114 - 116 .

(2) المرجع نفسه ، ص 117 .

نفس المصدر

التقنية ، الإستمرارية في العمـــل و عـــدم توقـــف النشــــاط بعد حصول أي تغيير في القيادة ، استعمال السلطة التقديرية في الوقت المناسب ، الإنتظـــام في العمل ، اتباع السلم التصاعدي في السلطة . و أخيرا ربح الوقت و تخفيض نسبة التكاليف .

و رغم تعدد أنواع التنظيم الإنساني ، فإنه لا يخرج عن الأخذ بأحد الشكلين و هما التنظيم الرسمي و التنظيم غير الرسمي .

أ- التنظيم الرسمي :

يقصد به مجمل القواعـــد و النصوص التنظيمية الرسمية التي تحكم عمل المنظمات الإدارية و تسيير علاقاتها ، وفقا لمبــادئ السلم الإداري و التدرج الرئاسي . من مميزاته : الديمومية و الإستقرار في مجال إسنـــاد الأدوار و الوظائف إلى أفراد المنظمة ، حسب معايير قانونية تحدد المؤهلات الواجب توفرهـا في الفرد الذي يحق له تقلد ذلك المنصب . بالإضافة إلى ذلك تكمن فائدة التنظيم الرسمي في كونـه مجالا لتحقيق العدالة و المساواة في مجال تقليد المسؤوليات ؛ غير أن هذا من الناحية الواقعيـة صعب المنال و التحقيق ، من باب أن توزيع تلك المسؤوليات يخضع في غالب الأحيان إلى اعتبـــــارات شخصية قائمة على الإنتماء العرقـــي ، العقائدي أو حتى الأخلاقي ... إلخ و هو ما يعرف بالتنظيم غير الرسمي .

ب- التنظيم غير الرسمي :

أســاس هذا التنظيم قيم و شعور الأفراد التي تنبع من ضمائرهم و التي اكتسبوها في تربيتهم و إحتكاكهـــم بالبيئة التي يعيشون فيها ، و هي عوامل من الصعب على الدولة تقنينها . و إذا كان التنظيـم الرسمي يحتل أهمية في مجال التنظيم من حيث أنه لا يمكن تصور مجتمعا يعيش بدون قواعـــد قانونية ، فإن هذا الجانب يبقى ناقصا ما لم يؤخذ بعين الإعتبار التنظيم الغير رسمي ، كون هـــذا الأخير ملازما للأول . و لعل أهمية التنظيم الغير رسمي تظهـــر في مدى قدرته على تنفيـذ القرارات أو الإحجام عنها ، فالتجربة الميدانية تبين كم من قرارات أصدرت و اقتراحات قدمت لفائدة المصلحة العامــــة بقيت حبيسة أدراج المكاتب ، بسبب تماطل المسؤولين في تنفيذها ، بسبب تناقضها مع مصالحهم .

في هذا الصدد يقول الدكتور عمار بوحوش : " إن إحجـــام بعض المسؤولين عن تقديم الدعم لمساعديهم أو عدم توفير رغبة صادقة لقبول الإقتراحـــات المقدمة من رؤساء المصالح إلى رؤسائهم لخدمة المصلحة العامة ، قد يجبرهم على عدم إتباع السلم الإداري ، و الإتصال بأناس آخرين بالهاتف أو مقابلتهم و عرض القضايا المتعلقة عليهـــم ، لعلهم يساهمون في حلها و إلا فإن الهدف المنشود لن يتحقق أبدا " (1) .

إن كفاءة القائد الإداري للمنظمة لا تقتصر على تطبيق مبادئ وتعليمات رسمية، بل ينبغي عليه إعطاء الأهمية لمعرفة و كشف طبيعة العلاقات الغــــير رسمية التي تحكم أفراد المنظمة التي يقودها ، فمتى استطاع تشخيص نقاط التأثير في هذا التنظيــم سهل عليه تنفيذ تعليماته بأقل تكلفة و في أسرع وقت . و القول بضرورة الإهتمام بالجانـــب غير الرسمي للتنظيم لا يعني البتة أن يكون على حساب التنظيم الرسمي ، فانعدام التسلسل الإداري مثلا و اعتماد القائد على العلاقات غير الرسمية قد يقود المنظمة إلى حالة فوضـــــى لاتحمد عقباها ، و تكون النتيجة الحتمية لهذا التصرف الإساءة إلى إدارته و بالتالي التشكيـــك في كفاءتـــــه .

إن أساس نجاح المنظمة في مهامها و القائد الإداري في قيادته،يكمن في مدى إمكانية خلق التكامل بـــين التنظيم الرسمي و غير الرسمي ، و ذلك في حدود الأخذ بعين الإعتبار عوامل ثلاث هي :

– عامل الكفاءة : نعـــني به أن الأفراد يميلون لطاعة الأوامر التي يتلقوها من القائد الذي يتميز بمؤهلات مهنية و علميـــة ، تمنحه الجدارة في اعتلاء منصب القيادة ، و هي مؤهلات يفتقد إليها الأغلبية الساحقة مـــن أفراد المنظمة التي يشرف عليها . فيصبح بمثابة الطبيب الذي يهب له المريض كل جسمه قصد شقه وإجراء عمليات جراحية عليه دون أي امتناع.

– عامل الثقة : مفاده أن طاعـــة الأفراد للقرارات التي يصدرها قائدهم تكون تامة كلما كانت ثقتهم فيه قائمـــة ، وهي ثقة قد تكون راجعة للمواقف البطولية التي يتخذها القائد أو كفاءته في حسن آداء عمله ؛ و بالمقابل متى عزلت هذه الثقة فإن الطاعة تتحول إلى تمرد و تماطل في تنفيذ تلك القرارات .

– عامل العادات و الإنتماء القبلي : يقصـــد بها أن طاعة القائد من طرف الفاعلين بالمنظمة لا تخضع للنصوص القانونية بقدر ما هي مرتبطة بجانب العادات و التقاليد ، فانتماء

---

(1) بوحوش ، نظرية التنظيم ، مرجع سابق ، ص 25 .

القائد لقبيلة معينة يعطي له الفرصة أن يكون أمره مطاع إن كان معظم أفراد التنظيم ينتمون لنفس القبيلة سواء من حيث الأصل العرقي أو علاقة النسب ، فيقومون بنصرة القائد و مؤازرته في مهامه ، و هو نوع من القيادات الكارزمية المرتبطة بشخصية الزعيم .

بناءا على كل ما تقدم شرحه ، و بالنظر لما يمثله التنظيم الإداري من أهمية في النهوض بالمجتمعات ، و عنصر أساسي في نجاح أو فشل أية محاولة تنموية مهما كبر أو صغر حجمها،سواء كانت ذات بعد قومي وطني أو على المستوى المحلي. من هذا المنطلق ينبغي علينا تحديد طبيعة و ماهية العلاقة القائمة بين التنمية المحلية كعملية تطوير و تحديث للمجتمع و التنظيم الإداري المحلي بإعتباره ، الهيكل الذي تقوم عليه هذه التنمية المحلية . و قبل توضيح نوع هذه العلاقة لا بد من معرفة ما طبيعة التنظيم الإداري؟و ما هي أهميته؟

2-4 / مفهوم التنظيم الإداري :

إن البحث في موضوع التنظيم الإداري ذو أهمية بالغة لما يضفيه من تأثير على التنمية بشكل عام ، فدراسة التنظيم الإداري لأي مجتمع أو دولة يعطي لنا صورة واضحة عن المراحل التي يقطعها القرار التنموي من حيث صدوره إلى ساعة تنفيذه . لقد تطورت أشكال التنظيم الإداري في العالم في ظل ظروف اقتصادية ، سياسية و اجتماعية طبعت حياة المجتمعات ماضيا و حاضرا ، حيث عرف في تطوره مراحل مختلفة (1)، بدأت إبان القرن التاسع عشر ميلادي بتركيز السلطات الإدارية في يد السلطة المركزية بالعاصمة ، نظرا أن دور الدولة في تلك الحقبة اقتصر على الوظائف التقليدية (دولة حارسة) ، كحماية للأفراد و ممتلكاتهم و الحفاظ على سيادة الإقليم ، الأمر الذي فرض عليها إنتهاج سياسة مركزية متشددة،تساعدها في إرساء أركان السلطة العمومية ، و تقوية نفوذها على أفرادها ، سعيا منها لتحقيق نوع من العدالة الإجتماعية في أداء الخدمات التي يطلبها هؤلاء دون تمييز ؛ يتمثل هذا النوع من الأسلوب الإداري في المركزية الإدارية ، و تعني عملية حصر الوظائف الإدارية في الدولة على مستوى القائمين

(1) حسين حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة . الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ص 05.

بالإدارة المركزيـــة في العاصمة كرئيس الدولة و الوزراء ، إلا أن عملية الحصر لا تعني بأن الوزيـــر مكلف بالقيام بكل المهام الإدارية فذلك ضرب من المحال ، قياسا بقدراته ككائن بشري محـدود الطاقات ؛ لذا كـان لزاما التفكير في أسلوب جديد للتنظيم الإداري ، تمثل في إنشاء تنظيم إداري محلي ، أو ما يعرف بالإدارة المحلية ، هذه الأخيرة كانت نتيجة حتمية للتطور الذي شهدته وظيفة الدولة الحديثـــة من دولة حارسة إلى متدخلة في جميع شؤون المجتمع الإقتصادية،الإجتماعية الثقافية ... إلخ ، فتزايدت واجباتهـــــا و تعددت نحو أفرادها ، و أضحت ملزم عليها توفير العديد من الخدمـات في صورة مرافق عموميـة تمس حياة الفرد الإجتماعية (كالتعليم ، الصحة ... إلخ) ، و الإقتصاديـــــة (توفير الغذاء ، العمل ... إلخ) فكان ذلك دافعا قويا للتفكير في إيجاد أسلوب جديـــــد للإدارة ، يسمح لها بتخفيف العبء على الأجهزة المركزية من جهة و إشراك المواطنـــين أنفسهم في توفير ما يحتاجونـه من خدمات علىالمستوى المحلي دون انتظار . و هو مـا يعرف بالتنظيم الإداري المحلي فماذا عن شكله ؟ و ما علاقته بالتنمية المحلية ؟

3-4 / التنظيم الإداري المحلي :

تعددت مسميـــات التنظيم الإداري المحلي ، بتعدد الإعتبارات السياسية و الإدارية التي يقوم عليها ، فمـــن الدول ما تسميه بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية تمييزا له عن الإدارة المركزيـــة ، و نجد في مقدمتهم فرنسا و من حذت حذوها كالجزائر ، و هناك دول أخرى تدعوه بنظـام الحكم المحلي نظرا لتمتعه بإستقلال واسع عن الإدارة المركزية ، و هذا ما تعرفـــه بريطانيا (1) ؛ غير أن رغم هذا الإختلاف في التسميات ، هناك قواسم مشتركة لا تكاد تختلـــف عليها أي دولة أخذت بنظام الإدارة المحلية ، و إن تفاوتت درجاتها . هذه النقاط المشتركـــة تتجسد في وجود هيئات إدارية محلية لا تركيزية " organes locaux déconcentrés " و أخـــرى هيئات منتخبة ذات بعد لا مركزي " organes locaux décentralisés " . هذه الهيئـــات بنوعيها تشكل الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري المحلي،و تمثلان المستويين الوحيدين التي تعتمد عليهما الإدارة المحلية في تنفيذ تنميتها المحلية . و عليه من الواجب معرفة مميـــزات كلا منهما و طبيعة دورهما في التنمية المحلية ؟ و قبل

---

(1) مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 ، ص ص ، 4-5 .

التفصيل في هذه الهيئات ، من الموضوعية تحديد الإطار المعرفي للتنظيم الإداري المحلي فماذا يعني ؟ و ما هي أهميته و مميزاته ؟ و فيما تتمثل أشكاله ؟

أ- مفهوم التنظيم الإداري المحلي :

يجمع أغلبية الدارسين للقانون الإداري و الإدارة العامة ، على صعوبة تحديد مفهوما جامعا و شاملا للتنظيم الإداري المحلي أو ما يسمى بالإدارة المحلية ، نظرا لتنوع إستخداماتها و اختلاف مقومات الدول التي تعتنقها ، و بعيدا عن الدخول في التعاريف التي قدموها هؤلاء لمدلول الإدارة المحلية (1)،بإمكاننا تحديد مفهوم أقرب للتكامل بين تعاريفهم، و هذا يقودنا لإستعراض ما خلص له الفقه القانوني . في تعريفه للإدارة المحلية ، الذي بناه على ثلاثة عناصر . تميز هذا التنظيم الإداري و هي :

- الإعتراف بوجود مصالح محلية مشتركة ،
- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة و مستقلة ،
- أن تخضع هذه الهيئات المنتخبة لرقابة السلطة المركزية ،

إنطلاقا من هذه العناصر ، تظهر الإدارة المحلية على أنها عملية توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية المنتخبة من مجموع سكان الوحدة الإقليمية ، و الذي يعطي لها سلطة البث و التصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية .

ب - أهميتها :

تكتسي الإدارة المحلية أهمية بالغة ، نوجزها في الآتي (2) :

---

(1) يعرف الأستاذ ANDRE DELAUBADAIRE الإدارة المحلية بأنها :" جعل من القرية أو البلدية ، جماعات لا مركزية يتم تنظيمها بالطريقة التي تساعدهم على إدارة أنفسهم بذاتهم مع إبقائهم مندمجين في الدولة " . أنظر كتابه : ANDRE DELAUBARDAIRE , traite elementaire de droit administratif . paris : no . pub , 1953 , p 65 .

(2) عادل محمود حمدي ، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية : دراسة مقارنة . القاهرة : دار الفكر العربي ، 1973 ، ص 377 .

- إنها نظام يسمح بالمحافظة على القيم التقليدية الموروثة بالمجتمع ، سواء كانت قيم اجتماعية ، ثقافية أو حضارية . كما أنها بمثابة ضمان أكيد لإستقلالية التسيير محليا . كل هذا دفع بالعديد من الدول إلى المحافظة على هذا النظام و في مقدمتهم فرنسا .

- لولا هذا النظام الإداري لما أمكن حكم هذه الأعداد الكبيرة من السكان ، فالسلطة المركزية - و هي في مكانها البعيد - يتعذر عليها الإلمام الكامل بمتطلبات و إحتياجات الأفراد و رغباتهم و ظروفهم المحلية ، مما يؤدي إلى أن يشوب القرارات التي تصدرها هذه السلطة نوعا من التعسف و عدم التطابق مع خصوصيات الموقف أو الظرف محل القرار الصادر ؛ من جهة أخرى فإن الإعتماد على التخطيط المركزي في إصدار القرارات التنموية التي تطبق على المستوى المحلي قد لا يجد نفعا ، إن لم تكن موجودة هيئات محلية تعيش ظروف الوحدة الإقليمية و تعرف ما ينبغي تنميته .

- إن الإدارة المحلية في نظر العديد من المهتمين بها - و التي تكون على علم تام بالظروف و الحقائق المحلية - تساعد من ناحية على تجنب الأخطاء التي تقع من الإدارة المركزية البعيدة ، و تخفف من مخاطر تركيز السلطة .

- و تظهر الأهمية العلمية و التقنية لنظام الإدارة المحلية (1) ، من حيث أن توسيع نشاط الدولة و تدخلها في مختلف الميادين ، جعلها عاجزة عن إدارة جميع الأنشطة و تقديم كل الخدمات من المركز - العاصمة - إضافة إلى البطء في الإستجابة لمطالب المواطنين نظرا للتعقيد الذي كان يعرفه تنقل الملف عبر مستويات متعددة حتى يصل للعاصمة ، ناهيك عن الوقت الطويل الذي يستغرق في دراسته . لذلك كان لابد من إيجاد صيغة لتقسيم الوظائف على المستوى المحلي مع احتفاظ السلطة المركزية بالتقرير في الشؤون ذات البعد القومي .

ج- مميزاتها :

بالرغم من وجود العديد من المؤلفات تتكلم بإسهاب عن مميزات الإدارة

---

(1) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 06 .

المحلية (1) ، فإن القاسم المشترك بـــــين تلك الدراسات ، إتفاقها مبدئيا على تحديد أربع عناصر تميز نظام الإدارة المحلية و هي :

– الشخصية المعنوية : و يعـــــــني ذلك أن الوحدة الإقليمية تتمتع بشخصية قانونية أو بالأحرى تملك أهلية الحصول على حقـوق والإلتزام بأداء واجبات (2) ، بمعنى أنه شخص إداري مستقل في مجال تسيير أمواله تحت رقابة الدولة و وصايتها (3) .

– الإستقـــــــلال : يتضمـــن منح أعضاء الهيئات المحلية جزءا من الحرية بما يسهل لهم أداء مهامهم ، و هـــو استقلال نسبي لا يشكل خطرا على السيادة الوطنية للدولة ، تحدده تشريعات قانونية تصدر في الدولة (4) .

– الوصاية الإداريـــة : يقصـد بهـــا مجمـــوع السلطات التي يخولها القانون للسلطة المركزية ، قصد مراقبة نشاط الهيئات المحلية ، بهـــدف منع أي انحراف ، أو تخاذل أو إساءة للمصلحة العامة ، و هي ميزة تدعم صفة الإستقـلال النسبي سابق الذكر ؛ و قد تكون هذه الوصاية على الوكلاء أو الأجهزة كما قد تكون على الأعمال (5) .

– اللامركزية الإقليميـــة : تعني سلسلة من المجموعـــات ذات الشخصية الإعتبارية كالولاية و البلدية في الجزائر ، تتميـز باختصاصات خاصة ، و تتمتـــع باستقلال عضوي و وظيفي عن السلطة المركزية . و هي بذلك تختلـف عن مفهوم اللاتركيز الإداري . و كذا

---

(1) محمد أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر . الجزائر : ديـــــوان المطبوعات الجامعية ، 1978 ، ص 23 .

(2) عمر صدوق،دروس في الهيئات المحلية المقارنة. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988 ، ص 05 .

(3) محمود حمدي ، مرجع سابق ، ص 101 .

(4) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، (ترجمـة محمد صاصيلا) . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 ، ص 39 .

(5) فيما يخص الوصاية على الوكلاء و الأجهزة ، تعتمد السلطة المركزية في ذلك على وسيلـــــة التعيين ، حيث توجد هيئات إدارية محلية معينة ، يخضع مسؤولوها إلى سلطة التدرج الرئاسي و السلطـــة التأديبية .

أما الوصاية على الأعمال : تتجسد في الأدوات القانونية التي تمتلكها السلطة المركزية ، و تسمـــح لها بمراقبة أعمال و قرارات الهيئات المحلية ، المتمثلة أساسا في التصديق على الأعمـــال (approbation) و الإبطال (annulation) .

مفهوم اللامركزية السياسية هذه الأخيرة التي تعتبر نظاما للحكم المحلي (1) .

و إذا كانت تلك مميزات الإدارة المحليـــ ، فإنه من المفيد التساؤل عن أشكال هذا التنظيم الإداري المحلي ؟ .

د- أشكال التنظيم الإداري المحلي :

تنحصر أشكال التنظيم الإداري المحلي (الإدارة المحلية) في صورتين هما: هيئات إدارية محلية لاتركيزية و أخرى لامركزية .

– الهيئات الإدارية اللاتركيزية : يعني بها وجــود هيئـات و أشخاص قانونية و مجالس محلية ، يتم تعيين أعضائها من طرف السلطة المركزية . هاتــه الأخيرة تخول لهم باعتبارهم موظفين حكوميين اختصاصات يمارسونها على مستوى الأقاليــم ، و تفوضهم صلاحيات تمكنهم اتخاذ قرارات نهائية في مسائل محلية تتعلق بالنشاط الـــذي له علاقة بالقطاعـــات المشرفين عليها محليا، دون حاجة في الرجوع إلى الوزير،كونهم يمارسون مهامهم في حدود معينة ترسمها لهم نصوص قانونية في إطاراحترام مبدأ التدرج الرئاسي والتسلسل الإداري.

و إذا كان ما تقدمنا به يمثل المدلول الشكلي لأسلوب اللاتــركيز الإداري ، فإن المقصود بهذا الأخير من الناحية الوظيفية ، هو منح السلطة المركزية بعض الإختصاصات الإدارية ذات بُعد و أثر محلي ، إلى موظفين تابعين لإدارتها يمثلونها علـــى مستوى الوحدة المحلية ، لأخذ قرارات باسمها ، بموجب تفويض منها ؛ على أن يكون هــذا الأخير تفويضا جزئيا، باعتبار أن تفويض الســلطة كلية يناقض القواعد العامة في سيرالعمل الإداري (2).

---

(1) يقول الدكتور عادل محمود حمدي في هذا الشأن : " أنه ينبغي ضرورة التمييز بـــــين اللامركزية السياسية و اللامركزية الإدارية ، فالأول نظام يتصل بالتنظيم الدستوري الدولـــة و يقوم على حساب الوحدة التشريعية و التنفيذية و القضائية ، أما اللامركزية الإداريـــــة أو الإقليميـــة فهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة يتصل بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية ، و لا يمس بحسب الأصل وحدة الدولة السياسية و القانونية ، فالأول أسلوب لحكم دولة مركبة و الثانــي أسلوب من أساليب إدارة دولة بسيطة " . للتوضيح أنظر : محمـــــود حمدي ، مرجع سابـــق ، ص 88 .

(2) حسين مصطفى ، مرجع سابق ، ص 11

إن الإعتماد على أسلوب اللاتركيز الإداري في التنظيم الإداري المحلي مرده لعدة مبررات سياسية ، إدارية و حتى نفسية،جعلته وسيلة وحلا ملائما للنقائص التي بإمكانها أن تظهر أثناء الممارسة إذا ما إعتمد على أسلوب اللامركزية الإدارية القائم على الإنتخاب، ففي كثير من الأحيان يترتب عن عملية إنتخاب أعضاء الهيئات المحلية ، نتائج سلبية كضعف كفاءة المنتخبين و عدم تمكنهم من ممارسة اختصاصاتهم الموكلة لهم بنص القانون ، مما يؤثر سلبا على مجال التنمية المحلية . و يمكن أن يعود ذلك في بعض الأحيان إلى أن إختيار هؤلاء يرتكز على عامل الصداقة ،القرابةو الإنتماء للعشيرة الواحدة،وليس إلىأسس موضوعية مبنية على كفاءة الشخص المترشح ، فيصبح بذلك هذا الأخير حبيس تنفيذ مطالب عشيرته حتى ولوكانت علىحساب مصلحة تنمية وحدته الإقليمية.للإشارة أن هذه الظاهرة تمس غالبية الدول النامية بما فيها الجزائر ، تكون نتيجتها إنشاء مجالس محلية تفتقر إلى الكفاءات و الخبرات الضرورية مما يفتح الباب للسلطة المركزية لتتخذه حجة تسمح لها بالتدخل في الشؤون المحلية ، فيضيع بسببه أساس الإستقلال المحلي .

من جهة أخرى يجد هذا النوع من التنظيم الإداري المحلي (اللاتركيز) مبرر وجوده ، في سعي الدولة – بحكم أنها صاحبة السيادة – إلى الحفاظ على المصلحة العامة ، و لا يتأتى لها ذلك إلا من خلال تعيين موظفين تابعين لمصالحها ، تكون قادرة على اتخاذ عقوبات تأديبية ضدهم في حالة تقاعسهم عن تنفيذ مهامهم ، لذا فإن الأخذ بأسلوب الإنتخاب وحده في البلاد التي لازالت تفتقر إلى الكفاءات،يأتي بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاءة الإدارية المنشودة ، و في ذلك إضرار بمصالح الإقليم و بالتالي بالتنمية المحلية و كذا مصالح الدولة محليا .

معنى هذا أن أسلوب التعيين الذي يرتكز عليه التنظيم الإداري اللاتركيزي ، يسمح بإنتقاء سليم لمن يتوفرون على المميزات و التأهيل المطلوب لممارسة اختصاصهم ، كما أنه من الخطأ الإعتقاد بأن أسلوب التعيين في الإدارة المحلية يعتبر مسا بإستقلاليتها ما لم يرافقه ضعف و انعدام كفاءة العنصر المنتخب (1) .

– الهيئات الإدارية اللامركزية : يمثل الشكل الثاني للتنظيم الإداري المحلي ، مفاده وجود هيئات محلية منتخبة من أهل الوحدة الإقليمية ، إما إنتخابا مباشرا أو غير مباشر ، تشمل جميع أعضائه ، أو أكثرهم ، تعهد إليها الإدارة .المركزية استقلالية محدودة

(1) صدوق ، مرجع سابق ، ص 15

للإضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق و الشؤون المحلية ، بهذا فهي تختلف عن هيئات اللاتركيز الإداري بإستخدام أسلوب الإنتخاب مطية في إختيار أعضائها (1) .

ومن مبررات أسلوب الإنتخاب في مجال إنشاء هاته الهيئات كونه-أي الإنتخاب - وسيلة تُمكّن من تحقيق الطابع الديمقراطي في تسيير الشؤون المحلية ، و تجسيد الإستقلال المحلي ،بحكم أن العضو المنتخب أكثر إستقلالية عن العضو المعين،فهذا الأخير مقيد بتنفيذ تعليمات الجهة المركزية التي عينته . كما أن عدم إعتماد الإنتخاب أسلوبا في تشكيل المجالس المحلية يؤدي - حسب البعض - بهذه الأخيرة إلى فقدان إستقلاليتها، و يضعها في تبعية إدارية اتجاه السلطة المركزية . لذا إن إنعدام هذا الأسلوب الإنتخابي يمكن تأويله كضرب للطابع الديمقراطي و التمثيلي (2) ، و ما يترتب عنه من إسناد مهمة إدارة الشؤون المحلية لأفراد معينين عديمي المعرفة بخصوصيات الإقليم، يعتلون مراكز القرار على المستوى المحلي ، و بالتالي تكون قراراتهم الصادرة في مجال التنمية المحلية ، غير مطابقة مع مميزات البيئة الثقافية ، الإقتصادية ، الإجتماعية و حتى الطبيعية التي أصدرت فيها .

إنطلاقا من كل ما تقدم حول هذين الأسلوبين الإداريين المحليين ، و بالنظر إلى أن كلاهما يكمل نقص الآخر، و إذا كان من باب الأولوية وجود هيئات إدارية محلية منتخبة، فإن التخوف من إفراز عملية إنتخاب منتخبين محليين عديمي الكفاءة ، يجعل من الضروري و من الموضوعية بمكان ، أن يتم تطعيم هؤلاء بإداريين يتوفرون على مقاييس الكفاءة الفنية و الخبرة . على هذا الأساس ذهبت العديد من الدول الحديثة المعتنقة لأسلوب الإدارة المحلية بما فيها الجزائر إلى التوفيق بين الإتجاهين (التعيين و الإنتخاب) ، عن طريق الجمع بينهم بتكوين مجالس محلية بعضها مجالس منتخبة كلية تنحصر مهامه في التداول على الأمور التي لها صلة بتنمية حياة المواطن، و مجالس محلية أخرى ذات أعضاء معينين(3) يشكلون هيئة تنفيذ لقرارات و توصيات تلك المجالس المنتخبة من جهة و أوامر

---

(1) محمد عبد الله العربي ، " مفهوم الوحدة و الإتحاد في الفقه الدستوري المعاصر " ، المجلة المصرية للعلوم السياسية ، العدد 01 ، مارس 1964 ، ص 43 .

(2) في هذا الصدد يرى الدكتور محمد أنس قاسم : (... إننا نرى ضرورة الإنتخاب كأساس اللامركزية الإدارية ، خاصة و أن هذا الرأي يترتب عليه تحقيق الديمقراطية في الإدارة المحلية ...) من مطبوعة محاضرات طلبة ماجستير ، معهد الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 1978 ، ص 15 .

(3) تتمثل مظاهر هيئات اللاتركيز الإداري على مستوى الإدارة المحلية بالجزائر في : الوالي ، رئيس الدائرة ، المدراء التنفيذيين ، أما الهيئات المحلية المنتخبة فهي : المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي .

السلطة المركزية التابعين لها من جهة ثانيــــــة . و يمكن إيجاز هذا الفصل بين العنصر المعين و المنتخب إلى ما تستدعيه ضرورة الموازنة بين المتطلبــات الديمقراطية من جانب و المتطلبات الإدارية من جانب آخر و هذا كله في إطار ما يعرف بالتنمية المحلية .

الخلاصة والاستنتاجات :

خلاصة لهذا المدخل ، يبدو مفهوم التنمية المحلية شديد الصلة بمصطلح التنمية بوجه عام ، هـذا الأخير الذي برز من الناحية العلمية كمفهوم جديد أتت به النظرية الإقتصادية الرأسمالية الكلاسيكية في سنوات الأربعينيات . و هو ذو خاصيتين تحدد مغزاه ، إحداهما تغيرات و تبديلات في حجم الإنتاج و ما يترتب عنه من آثار في الدخل القومي ، الفردي و مستوى الإدخار و الإستثمار . أما الثانية تنحصر في السعي للإرتقاء بالشعوب المتخلفة اجتماعيا و اقتصاديا .

على هذا الأساس ، تعني التنمية مجموعة من الجهود التحسينية المتواصلة و المتكاملة التي تبذلها السلطة على مختلف الأصعدة الإقتصادية و الإجتماعية،الإدارية،الثقافيةو الفكرية. و التي تجد مرجعيتها في الخلفيات الإيديولوجية و الخصوصيات الثقافية و الحضارية ، الأمر الذي دفع إلى بروز عدة أنماط و نماذج تنموية (الرأسمالية،الإشتراكية و التنمية في الإسلام) .

و إنطلاقا من هذه الصلة بين المفهومين، تتجلى التنمية المحلية بمثابة المرآة التي تعكس و تجسد التنمية الوطنية و سياستها الإقتصادية،على مستوى الوحدات الإقليمية. و هي تعني بشيء من التدقيق عملية إشراك سكـان الأقاليم للمشاركة في تحسين ظروفهم و توفير الخدمات التي يحتاجونها ، إلى جانب الجهـود التي تبذلها الأجهزة المركزية . و بالتالي تبرز التنمية المحلية على صعيد الحياة المجتمعية ،مشكلة مجالا يمنح الفرصة للمجالس الشعبية المحلية المساهمة في مسؤولية تطوير البلاد بتفويضهم جزأ من إختصاصات السلطة المركزية .

و للتنمية المحلية عناصر تحددها منها :

- العنصر الزماني كأن تكون سياسـة التنمية ذات مدى قصير متوسط أو طويل .
- العنصر المكاني بمعنى الحيز المكاني للتنميـة المحلية ، و هو ينحصر بالجزائر في ثلاثة مستويات ، البلدي ، الولائي و الجهوي .
- عنصـر قطـاع النشاط و معنى ذلك أن التنمية المحلية تظهر بحسب النشاط المتداول فيه ، كالتنمية العمرانية ، التنمية الإجتماعية ، التنمية الإدارية ....إلخ .

بالإضافة إلى هذه العناصر،للتنمية المحلية عوامل تتحكم فيها ، في مقدمتها البيئة و ما تتضمنه من معطيات ثقافيـة ، إجتماعية ، إقتصادية ، و دينية و تكنولوجية . الفاعلون كعامل ثاني، المتمثلين في القيادات المحلية بنوعيها المنتخبة و المعينة، أما العامل الذي ينحصر في الإطار الهيكلي و التنظيمي لإدارة التنمية المحلية،و ما ينتظر منه في تحقيق تنمية محلية على أحسن ما يرام .

كمـــــــا تطرقنا في هذا الفصل التمهيدي إلى إعطاء لمحة حول التنظيم بصفة عامة و علاقتـــه بالتنظيم الإداري المحلي و خلصنا إلى نتيجة أن لا أثر للتنظيم مهما كان نوعه إلا بوجود ثلاثة مستويات هي : النشاط، المنظمة و العنصر البشري.و للتنظيم الإداري مبادىء يرتكز عليها هي التخصص و تقسيم العمل ، التنسيق و القيادة . مـــن جهة أخرى أوضحنا شكلان للتنظيم هما التنظيم الرسمي و غير الرسمي ، و خلصنا كذلك إلى أن التنظيم الإداري المحلي أو ما يعرف بالإدارة المحلية ، أنشىء كأسلوب جديد للتسيير الإداري،يسمح بتخفيف العبء على الإدارة المركزية . و هو يتشكل بحسب الأوضاع السياســـــــة و الإقتصادية و الإجتماعية التي تمر بها الدولة . و يحـــــــدده من الناحية التشخيصية ثلاث محددات أولها الإعتراف بوجود مصالح محلية مشتركة ، هيئات شعبية منتخبة و مستقلة ، و أن تخضع هذه الهيئات المنتخبة لرقابة السلطة المركزية .

من جهة ثانية ، تتميز الإدارة المحلية بأربـــع ميـــــــزات هـــــي الشخصيـــــة المعنوية،الإستقلال،الوصاية الإدارية و اللامركزية الإقليمية.كما تتجلى في صورتين: هيئات إدارية لا تركيزية يتـم فيها إنتقاء الأفراد وفقا لأسلوب التعيين من طرف الإدارة المركزية ؛ و هيئات إدارية محلية لا مركزية يتخذ من الإنتخاب مطية في إختيار أعضائها .

و إذا كانـــــت الفقرات السابقة قد أشارت بنوع من الإقتضاب للآثار المتبادلة بين التنمية المحلية و التنظيـــــم الإداري المحلي ، ينبغي علينا الوقوف بصفة مفصلة على ذلك في الجزائر ، و بالتالي ما هو دور التنظيم الإداري المحلي في تنمية الوحدات الإقليمية بالجزائر ؟

الفصل الأول

التنمية المحلية في الجزائر

نظرا للدمار الكامل الذي ورثته الجزائر من الإستعمار الفرنسي ، فكرت بعد إستقلالها السياسي ، في ضرورة تدارك و إصلاح التخريب الذي شمل مختلف الميادين الإقتصادية ، الإجتماعية ، الثقافية و الإدارية . و هو ما أشارت له مواثيق الدولة الجزائرية في خضم تلك الفترة ، سيما مثاق طرابلس و مثاق الجزائر ، على ضرورة التفكير الجدي في السعي للنهوض بتنمية محلية شاملة ، عن طريق تصفية مخلفات الإستعمار التي تتجلى مظاهرها في عدة جوانب يمكن ذكر منها :

– شلل الإدارة المحلية في جانبيها التسييري و الوظيفي ، بسبب مغادرة الموظفين الأوربيين للجزائر ، مما أدى إلى ظهور مشكل إنعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة شؤون البلدية و الولاية ، و هو ما أثر سلبا على تنميتها .

– العجز المالي الذي عانت منه البلديات بعد الإستقلال ، نظرا إلى تناقص مواردها المالية ، و زيادة نفقاتها بسبب المساعدات الإجتماعية التي كانت تقدمها لفائدة المتضررين من ويلات حرب التحرير . و هو ما إنعكس بصفة سلبية على وتيرة التنمية الإقتصادية المحلية .

أمام هذه الوضعية الصعبة ، عملت القيادة الجزائرية آنذاك ، إلى المبادرة ببعض الإصلاحات الجزئية ، تسمح لها تجنب الفراغ المؤسساتي الذي طبع البلدية و الولاية . في هذا الصدد إتخذت بعض التدابير التحسينية سواء على مستوى المحافظة أو البلدية ، كانت أهمها (1) : الإبقاء على التنظيم الإداري المحلي الذي كان ساريا في عهد الإستعمار الفرنسي ، بموجب القانون 157/62 الصادر في 1962/12/31 المتضمن تمديد سريان التشريع في مجال الإدارة المحلية و المعمول به في 1962/12/31 إلى أجل غير محدود (2)، كما تم إنشاء لجان التدخلات الإقتصادية و الإجتماعية ، طبقا للأمر 16/62 الصادر في 09 أوت 1962

---

(1) لخضر عبيد ، المجموعات المحلية في الجزائر ، المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي . الطبعة الثانية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 ، ص 93 .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 157/62 ، يتضمن تمديد سريان التشريع الفرنسي الصادر في 1962/12/31 ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 الصادرة في جانفي 1963) .

حددت مهمتها في مناقشة مقترحات البرامج التنموية الهادفة إلى تسيير المرافق العامة المحلية . إلا أن ما يلاحظ على هذه اللجـان أن وجودها ميدانيا كان نادرا (1) . و لتسليط الضوء أكثر على دور التنظيـم الإداري المحلي في عملية التنمية المحلية سنتناول دور كل من البلدية و الولاية في هذا المجال .

تحتل البلدية مكانة هامة في التنظيم الإداري المحلي للدولة الجزائرية (2) . لما تمثله من إطار يجمع مواطنين يشتركون في التاريخ و العلاقات الإقتصادية ، من حيث إعتبارها مقاطعة إدارية لامركزية ، مهمتها ضمان تلبية مطالب المواطنين . و هو تأكيد للدور الرئيسي الذي تلعبه البلدية في مجال التنمية المحلية ، و على هذا الأساس من واجبنا معرفة طبيعة هذا الدور ماضيا و حاضرا . و للإجابة على ذلك ينبغي منهجيـــا دراسة تطور تنظيم البلدية منذ الإستقلال و المهـــام التنموية المنوطة بها على المستوى المحلي ، في خضم المراحل الزمنية المتتالية و التي سنأتي على ذكرهـــا :

1- مراحل تطور التنظيم البلدي بالجزائر :

1-1/ المرحلة الأولى (1962-1981) :

عرفـت هـذه المرحلة الأولى فترتين متميزتين ، إمتدت أولاهما من 1962 إلى 1967 ، إنطبعها بمحـاولات إصـلاحات جزئية مست التنظيم الإداري البلدي بما يخدم التنمية ، ثم جاءت الفترة الثانية التي دامـت من 1967 إلى 1981 ، تميزت بوضع لأول مرة في تاريخ الجزائر المستقلة ، تنظيم قانوني جديـد يحكم البلدية ، و هذا ما سوف نوضحه في العناصر الأتية :

---

(1) ناصر لباد ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري . الجزائر : منشورات دحلب ، 1999 ، ص 109 .

(2) لقـد تكلمت كل الدساتـير الجزائرية عن الجماعات المحلية ، كدستور 1963/09/10 في مادته 9 ، دستور 19 نوفمبر 1976 في مادته 36 الفقـرة الأولى التي تؤكد أن المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية ، و هو نفس ما أكدته المادة 15 الفقرة الأولى مـن الدستور 1989 و كذا المادة 15 من الدستور 1996 .

أ- الفترة 1962 - 1967 :

لقد عانت البلديـــة كتنظيم إقليمي إبان السنوات الأولى للإستقلال ، أزمة حادة، ترجع إلى المغادرة الجماعية للمسؤولين الأوربيين الذين كانوا مسيرين لها ، الظرف الذي وضع السلطة الحاكمة بين موقفين أحلاهما مر و هما : إما زوال البلديات كمبـدأ من المبادئ العامــة للتنظيــم الإداري المحلي بالجزائر ، و الذي تكون نتائجه سلبية في حالة تطبيقه ؛ و إما حل تلك البلديات كإجــراء إداري أولي ، يعقبه تنظيم إنتخابات بلدية ،وهو إجراء كانت عواقبه مجهولة بالنظر إلى الظروف التي كانت تمر بها البلاد (1). لذا ، و من باب الحكمة و الأهمية التي تكتسيها البلدية ، ظهرت عدة محاولات إصلاحية تمثلت في الآتي :

1-إعادة تجميع البلديات بناءا على مرسوم صدر يوم 16 ماي 1963 (2)، تضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، ترتب عنه تقليص في عـدد البلديــات إلى 676 بلدية بدلا من 1500 بلدية المحصــاة على المستوى الوطني في عام 1962 ، و قد كانت تسعى السلطة من وراء هذا التدبير إلى توسيــع حجم البلديات بدافع التخفيف مـــن نقص الموارد البشرية (3) .

2- مساهمة البلدية في النشاط الإقتصادي و الإجتماعي من خلال الإعتماد على جهازين يتمثلان في لجنة التدخل الإقتصادي و الإجتماعي ، تتكون من ممثلين عن السكان و تقنيين لهم خبرة لا بأس بها في شؤون المرافق العامة و المشاريع الخاصة، تنحصر وظيفتها في بعث التنظيم الإقتصادي و الإجتماعي على المستوى البلدي،عن طريق تقديم إقتراحاتها و آرائها حول مشروع الميزانية ،و المشاركة في كل عمل أو إبداء أي إقتراح يفيد في دفع التنمية المحلية . أما الجهاز الثاني فهو المجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي ، أنشئ في 22 مارس 1963 .على مستوى كل بلدية ، تنحصر مهامه في تنظيم و تسيير المؤسسات الشاغرة " Les Entreprises vacantes " ، و هو يتشكل من:رؤساء لجان التسيير ، ممثل

---

(1) Abdelkader,yefsah,<u>la question du pouvoir en Algerie</u> . Alger : ENAL , 1990 , p 72

(2) يتعلق بالإصلاح الإقليمي بموجب المرسوم 189/63 الصادر في 1963/05/16 الذي صدر في الجريدة الرسمية رقم 35 لعام 1963 .

(3) كانت البلدية خلال هذه المرحلة تسير وفقا لقانون البلدية الفرنسي المؤرخ في 1884/04/05

عن الجيش و السلطات الإدارية بالبلدية ، ممثل عن الحزب الحاكم و ممثل عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين (1) .

إن ما يلاحظ على هذه الأجهزة ، عدم استطاعتها أن تتجسد ميدانيا ، نظرا لوجود عدة مشاكل مختلفة الجوانب ، بالرغم من تمكن عدد قليل منها – أي الأجهزة – على العمل فعليا . أمام هذه الوضعية الصعبة التي عاشتها الوحدات المحلية على العموم و البلدية على الخصوص ، و ما إنعكس على جهود نشاط التنمية المحلية ، كان لزاما على السلطة الحاكمة التفكير بجدية في خلق إصلاح بلدي فعال و جذري . على هذا المبدأ أقرت الحكومة و على رأسها حزب جبهة التحرير الوطني قانون البلدية لعام 1967 .

ب- الفترة 1967-1981 :

تميزت هذه الفترة بأهمية خاصة ، كونها إعتبرت مرحلة حاسمة في رسم سياسة التنظيم الإداري المحلي ، بصدور إصلاح البلدية كمرحلة أولى ، بإعتبار البلدية قاعدة للتنظيم السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي.بدأ بوضع أسس نظرية لمشروع قانون بلدي بإمكانه أن يخول للبلدية –بالإضافة لوظائفها الإدارية و الإجتماعية و الثقافية المعروفة – التمتع بصلاحيات في ميدان التنمية الإقتصادية المحلية ، بإستعمال جزأ من دخلها في تحقيق أهدافها ، و إنجاز مشاريع تنموية تعود بالفائدة على مواطنيها.و تتويجا لعملية التفكير تلك،أصدر الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي1967 (2) ، المتعلق بقانون البلدية مسبوقا بميثاق البلدية الذي أقره مجلس الثورة بصفة نهائية في 04 أكتوبر1966 .لقد أعطى أمر 24/67 للبلدية ، صلاحيات واسعة لجعلها قاعدة سياسية و إقتصادية و إجتماعية قوية ، و أداة فعالة في مجال التنمية المحلية . و عليه فالسؤال الذي يطرح نفسه ، ما هو دور البلدية في التنمية المحلية على ضوء القانون البلدي 24/67 ؟

---

(1) محيو ، مرجع سابق ، ص 180 .

(2) وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني ، و بعد إنقلاب 19 جوان 1965، تبنى مجلس الثورة في أكتوبر 1966 تحضير مشروع قرار ميثاق بلدي ، تم إصداره نهائيا في 04 أكتوبر 1966 . كما وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية في 20 ديسمبر 1966 ، و تم نشره بصفة نهائية في الجريدة الرسمية رقم 06 لعام 1967 بموجب الأمر 24/67 الصادر في 1967/01/18 .

الدور التنموي للبلدية في ظل القانون رقم 24/67 :

سمح الإطار القانوني الخـــاص بالبلدية ، تحديد صلاحيات هاته الأخيرة فـــي مجال التنميـــة المحلية ، ســـواء الصلاحيـــات التقليديـــة المتمثلة في إدارة الأملاك العقارية و المصادقـــة على قبـول أو رفض الهبـات ، إقرار الصفقات العموميـــة و تأسيس المرافق و المؤسســـات العمومية البلديـة ؛ أو الوظائـف الماليـــة المتمثلـة على الخصـــوص في التصـويت علـى الميزانيـة ، بعـد تجسيـد الإختصاصـات الإقتصادية و الإجتماعية بها .

و بالعـــودة إلى مضمون قانون البلدية نجد أنه حدد جملة من الإختصاصات للمجلـــس الشعبي البلــــــــدي في مجال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية ، نجملها في النقـــاط التالية :

- التجهيز و الإنعاش الإقتصادي ،
- الفلاحة و الثورة الزراعية ،
- التنمية الخاصة بالصناعة و الصناعة التقليدية ،
- التنمية السياحية ،
- النقل و الإسكان و التسويق و المنشآت الأساسية ،التخطيط والتهيئة العمرانية،
- التنمية الإجتماعية (التربية ، الثقافة ، الصحة و الرياضة ... إلخ) .

غير أنه من ناحية الواقع العملي لتنفيذ هذه الصلاحيـــات ، يتبادر أنها أضحت صلاحيات نظرية لم يكتب لها التطبيق ، و ما أنجر عن ذلك من عـــدم فعالية دور المجالس البلدية في القيام بالتنمية المحلية في مختلف أبعادها . و مرد ذلك يرجـع إلى الغموض الذي إكتنف مفهوم الإختصاص المحلي الذي كان بحوزة الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) ، حيث نجد أن القرارات المركزية هي التي كانت تتحكم في القـــرار التنموي المحلي على مستوى البلدية و الولاية على حد سواء ، مما أفقد هاتين الآخيرتين روح المبادرة.

إضافـة لذلـك هنـاك سبـب آخر يتحـدد في العلاقـة القائمـــة بين الإدارة المحلية و الحزب الحاكم آنذاك ، إذ لوحـظ تأثير جلي لهذا الأخير على نشاط الجماعات المحليـــة و في مقدمتها البلديـــة ، من خلال إحكام قبضته على طريقة إنتقاء المرشحين إلى شغـل عضويـة بالمجلس الشعبي البلدي(1)، عن طريق إحتكار إعداد قوائم المترشحين للإنتخابات المحلية ، متخـــذا في ذلك معيارا سياسيا ركز عليه ميثاق البلديـة ، كأن يكون المترشـح

(1) شعبو ، مرجع سابق ، ص 241 .

ملـــزم بخدمة مكتسبات و مصالح و مثل الثورة الإشتراكية ، و الدفاع عنها ، بالإضافة إلى إمتلاكه بطاقة تثبت أنه مناضلا في حزب جبهة التحرير الوطني ، كما يظهر تأثير الحزب في مجال التوظيف على مستوى المناصب الإدارية العليا بالبلدية ، فإذا كان الانتماء للحزب من طـــرف أي شـــخص حرا في تلك الآونة ، فإنه يكون واجبا إذا أراد هذا الشخص إعتلاء مناصب المسؤولية، بحكم وظيفة الرقابة التي كان يخولها القانون للحزب على الإدارة آنذاك (1).

أمام هذه الوضعية ، و إعتبارا للنقائص التي أظهرها عملية تطبيق قانون البلدية سابق الذكر ، رأت السلطة ضرورة إدخال تعديلات على مجال إختصاصات البلدية ، تمثلت في صدور القانون 09/81 الذي أقحم تعديلات في صلاحيات البلدية . لذا فما الجديـــد الذي جاء به هذا النص القانوني للبلدية في ميدان التنمية المحلية ؟

1-2/المرحلة الثانية (1981 - 1998) :

ما يميز هذه المرحلة - كما سبق ذكره - صـــدور تعديل قانوني جديد على إختصاصات البلدية في مجال نشاطها التنموي ، تضمنه قانـــون 09/81 (2) المـــؤرخ في 1981/07/04 عقبه صدور نصوص و مراسيم تطبيقية له (3) ، حددت بموجبهـــا مختلف القطاعات التي أصبح للبلدية حق التدخل فيها ، إذ نص كل مرسوم من تلك المراسيم التطبيقية ، على أن للبلدية كامل الصلاحية في القيام بأي عمل يمـــس قطاع النشاط الذي تضمنه نص المرسوم ، مع وضع شرط مفاده أن تحويل أي إختصاص نشاط جديد يلزم أن يرفق بالمـــوارد المالية التي تغطي نفقاته .

إضافة لهذا الإصلاح ، ظهر إصلاح جديد سنة 1984 ، مس التنظيم العددي للبلديات،بموجب القانون 09/84 الصادر في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي الجديـــــد

---

(1) إن المخطط النظري الذي حدده مثاق طرابلس و مثاق الجزائر يتمثل في تكليف الحزب بمهمة لتوجيــــــه و على الإدارة تقع مهمة التنفيذ .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطـــني ، قانون 09/81 يتضمن قانون البلديـــــة (الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، الصادرة في 1981/07/07) ، ص 917 .

(3) صدرت هذه المراسيم في يوم 1981/12/26 تتمثل في المراسيم : 371/81 ، 372/81 ، 3/81 374/81 ، 375/81 ، 376/81 يحدد صلاحيات البلدية على التوالي في القطاعات التالية : الشباب و الرياضة ، السياحة ، الثورة الزراعية ، الصحة ، النقل و الصيد البحري ، العمل و التكوين المهني ..إلخ

للولايات ، و الذي رفع من عدد البلديات إلى 1541 بلدية (1) .

إن ما يمكن الإشارة له من حيث تتبع علاقة التنظيم الإداري المحلي سيما البلـــدي و التنمية المحلية خلال هذه المرحلة ، أن مجال الإدارة المحلية آنذاك (البلدية و الولايـــة) بالرغم من الإختصاصــــات التي إكتسبتها لم تستطع أن تخرج من كونها مجالا لممارسة الدعــوة نحو الخط الحزبي ، و إيصال تعليمات القيادة العليا للمواطنين محليا .

إن عمليـــة التثبيط التي ترجع إلى تدخل الحزب في الشؤون المحلية إنعكست سلبا على سياسة التنميـــة المحلية ، حيث أفرغها من محتواها الحقيقي الذي رسخه قانون البلدية 1967 ، فأصبحت البلديـة في خدمة الحزب الحاكم بدلا من أن تكون آداة و وسيلة لتحقيق التنمية المحلية الشاملة . الأمر الذي أفرز من جديد إشكالية دور هذه المجالس المحلية في تنميـة الوحدات الإقليميـــــة . و مازاد في ترسيخ هذه الإشكالية ما عرفته الجزائر من إنفتاح سياسي ، بعــد أحداث أكتوبر 1988 ، و ما تمخض عنها من إصلاحات سياسية كالتعددية الحزبية و إعلان الجزائر رسميا تخليها عن الأيديولوجية الإشتراكية (2) .

كل هذه المستجدات أقرت على القيادة مبدأ إعادة التفكير في تنظيـــــم إداري و قانوني جديد للبلديــــة ، يكون بإمكانه بعث التنمية المحلية من جديــد . و قد تمثل ذلك كمرحلة ثالثة في صدور قانون البلدية 08/90 . و عليه ما هو الجديد الذي جـــاء به الإصلاح القانوني للبلدية ، سواء على مستوى هيكلها التنظيمي أو الوظيفي ؟ و ما هـــو واقع التنمية المحلية في ظل هذا القانون ؟

أ- التنمية المحلية في ظل القانون البلدي 08/90 :

إن أهم ما يميز هذه المرحلة ، هو الإصلاح الجديـد الذي صدر بشأن تنظيم البلدية و المتمثل في قانون البلدية 08/90 (3) ، إلا أن تطبيقه ميدانيـــا سبقته مرحلة إنتقالية دامت ستة (06) أشهر ، يرجع السبب في وجودها إلى عزم السلطة آنذاك تأجيل إجراء الإنتخابات المحلية . و عليه و من باب الموضوعيــــة ، من حق الدارس معـرفة أهم مميزات هذه

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطيـــة الشعبية ، المجلس الشعبي الوطـــني ، قانون 09/84 يتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد (الجريدة الرسمية ، العدد 06 ، الصادرة في 1984/02/07) . ص 139 .

(2) حسين بورادة ، الإصلاحات السياسية في الجزائر . الجزائر : ب-ن ، 1996 ، ص 49 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 08/90 يتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، الصادرة في 1990/04/11) ، ص 488 .

المرحلة الإنتقالية ؟و ما هي الدوافع التي فرضتها ؟ ثم ما الجديد الذي جاء به قانون البلدية؟ و كيف حدد دور هاته الأخيرة في مجال التنمية المحلية ؟ .

ب- البلدية في ظل المرحلة الإنتقالية :

بدأت هذه المرحلة بصدور القانون 17/89 بتاريخ 1989/12/11 المتضمن تنظيم البلدية ، خلال الفترة التي تم فيها تأجيل الإنتخابات الخاصة بتجديد أعضاء المجالس الشعبية البلدية ، حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون : " خلافا لأحكام المادة 61 من القانون 13/89 المؤرخ في 1989/08/07 المتضمن قانون الإنتخابات ، و بصفة إستثنائية ، تجري الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي تنتهي فترتها يوم 1989/12/12خلال ستة (06) أشهر التي تلي هذه الفترة " (1) .

و يبرر بعض المحللين السياسيين هذا التأجيل بإعتباره مجالا زمنيا أعطي للأحزاب السياسية لإتاحة لهم الفرصة ، قصد التكيف و الإستعداد للمشاركة في أول إنتخابات محلية تعددية (2) .كما نص هذا القانون في مادته الثانية ، على إنشاء مجلس بلدي مؤقت يتكفل بإدارة شؤون البلدية خلال المرحلة الإنتقالية ، و هو مجلس يتكون من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس (3) ، قد يكونوا هؤلاء تابعين لمصالح الإدارة العمومية أو مواطنين عاديين ، يعينهم الوالي بموجب قرار .

تتمثل إختصاصات المجلس البلدي المؤقت على صعيد التنمية في متابعة تنفيذ المشاريع التنموية ، تنفيذ ميزانيات البلدية و كذا إتخاذ كافة الإجراءات الخاصة بالطرق البلدية ، يمثل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية ، التصرف في مصالح

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 17/89 يتضمن تنظيم البلدية (الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، الصادرة في 1989/12/11) ، ص 1421 .

(2) عمر صدوق ، أراء سياسية قانونية في بعض قضايا الأزمة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995 ، ص 110 .

(3) بناءا على المرسوم التنفيذي 231/89 الصادر في 1989/12/12 ، و الذي يحدد كيفيات و شروط تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة ، فإن توزيع هؤلاء كالآتي :

- 03 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة .
- 04 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 نسمة و 100.000 نسمة .
- 05 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة .

و مستخدمي البلدية و السهر على حفظ الأرشيف .

إلا أنه و بصفة إستثنائية ، أشارت أحكام المادة 08 من القانون 17/89 سابق الذكر ، على أن البلديات المشكلة للجزائر العاصمة تخضع لنفس التنظيم لكن بكيفيات مختلفة ، و هذا ما أكده صدور المرسوم التنفيذي 232/89 المؤرخ في 1989/12/12 الذي يحدد كيفيات تعيين المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر و يضبط صلاحياته (1) .

فعلى ضوء أحكام مواد هذا المرسوم، يتم تشكيل المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر من ممثل واحد عن كل بلدية من البلديات المكونة هذا التجمع ، و ذلك بموجب قرار من طرف والي ولاية الجزائر ، يكون متبوع بإختيار أعضاء المجلس البلدي المؤقت رئيسا من بينهم ينصبه الوالي بمقتضى قرار ولائي .

و بشأن صلاحيات هذا المجلس في التجمع الحضري لمدينة الجزائر ، تضمنته المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه ، و هي الصلاحيات التي نصت عليها المواد 16،17 و 18 من المرسوم رقم 04/85 المؤرخ في 12 يناير 1985 ، و المحددة في :

– دراسة ميزانيات مدينة الجزائر و حساباتها و حساب تسيير القابض ،

– إختيار طريقة تسيير الممتلكات و الحقوق الشائعة و طريقة القيام بالأعمال التي تشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات .

كما يدرس المجلس البلدي المؤقت لمدينة الجزائر ، كل المسائل التي تدخل في ميدان التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و التهيئة العمرانية و التعمير،و المتمثلة على الخصوص في :

– تهيئة و إنجاز شبكات الغاز ، الكهرباء و تطهير المياه ،

– تطوير الطرق الحضرية و تسليم رخصها ،

– تنظيم حضائر وقوف السيارات و محطات نقل المسافرين ،

– وضع إشارات المرور بالطرق المتواجدة في الأحياء السكنية ماعدا تسمية الطرق و الساحات و المباني العمومية ،

– تنظيم و تحسين المرور الحضري و كذا شبكات صرف المياه المستعملة ،

– تنظيم الأسواق الشعبية ،

– الإهتمام بنظافة المياه ، الأغذية و المباني و نظافة المحيط عموما ،

(1) Nacer Lebed , ''L'exercice de la lutelle sur les communes de la daira d'oued - Zenati ''(mémoire de magistere, institut de droit,Université d'Alger ,1993),p 65.

– تنشيط النشاط الثقافي في مدينة الجزائر ،

– الإعتناء بالمكتبة المركزية لمدينة الجزائر .

إلا أن المرسوم 232/89 سابق الذكر ، وضع في هذا المجال إختصاصات إستثنائية لا يحق للمجلس البلدي المؤقت لمدينة الجزائر أن يقوم بها ، بالرغم من أنها منصوص عليها في المادة 17 من المرسوم رقم 04/85 آنف الذكر . و هي تتمثل في :

– معاملات المتاجرة بالثروة العقارية المبنية أو الغير مبنية التي هي ملك لمدينة الجزائر ،

– منح المساعدات المالية ،

– إبرام عقود الإقتراض ،

– إنشاء مناطق سكنية أو صناعية ،

– إعادة هيكلة النسيج العمراني أو ترميمه و إعادة إصلاحه ،

– إعداد المخطط الرئيسي للتعمير و التحديث العمراني ،

– تسعير الحقوق و الرسوم و أساسها الضريبي .

إن ما يلاحظ على إختصاصات المجلس البلدي في إطار هذه المرحلة الإنتقالية ، عدم الجدية و التكفل بالجانب التنموي ، و مرده بالدرجة الأولى إلى ضئالة الفترة الزمنية (06 أشهر) من جهة ، و كذا طبيعة الضوابط التي فرضتها النصوص القانونية الصادرة بشأنها (قانون 17/89) . و عليه ، و في خضم التطورات الزمنية الحاصلة ، جرت إنتخابات محلية في 12 جوان 1990 ، إعتبرها بعض زعماء الأحزاب السياسية آنذاك تكريسا للنهج التعددي الذي رسمه دستور 1989 ، و تجسيدا ميدانيا للإصلاح الإداري البلدي الجديد الذي ظهر عام 1990 (1) . هذا الأخير (الإصلاح البلدي) كان الغرض منه من الناحية النظرية إعادة بعث نشاط البلدية على أسس تعطى لها أكثر حرية في مجال التنمية المحلية ، من هذا المنطلق يتحتم علينا الإستفسار عن فحوى الإصلاح القانوني الجديد للبلدية ؟

ج- التنظيم البلدي الجديد و دوره في التنمية المحلية :

إن للبلدية في الفكر الإداري الجزائري أهمية بالغة ، فهي تشكل الهيئة القاعدية و الجماعة الإقليمية للدولة إضافة إلى تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم . فهي

---

(1) لمعرفة أكثر حول التفاصيل أنظر : محمد بلقاسم حسن بهلول ، الجزائر بين الأزمة الإقتصادية و الأزمة السياسية . الجزائر : دار النشر دحلب ، 1993 ، ص 89 .

بذلك نواة الدولة على المستوى المحلي (1) ، و رمزا للديمقراطية المتجسدة في تشكيلات مجالسها المحلية المنتخبة من الأحزاب السياسية المتعددة ؛ الأمر الذي يجعلها تتأثر بكل جديد سواء كان سياسيا أو إقتصاديا . من هذا المنطلق جاء إصلاح البلدية لعام 1990 المتمثل في القانون 08/90 ، الذي حدد بصورة واضحة هيئات البلدية و مجال نشاطها في ظل تجسيد التنمية المحلية على المستوى البلدي . لذا ما هو الشكل التنظيمي الذي أضفاه هذا القانون على البلدية ؟ و ما الجديد الذي جاء به خلافا للقانون البلدي السابق؟ما هي هيئات البلدية ؟ كيف تتشكل ؟ و في ماذا تتحدد صلاحيات هذه الهيئات على مستوى التنمية المحلية ؟

لقد نصت المادة الأولى من قانون 08/90 على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي ، يتم إنشاؤها طبقا لقانون يصدره البرلمان ، تتميز بإقليم جغرافي محدد ، إسم و مركز،كما أن تغيير تسمية أي بلدية أو تعديل حدودها أو نقل مقرها لا يتم إلا وفق مرسوم تنفيذي يتخذ بناءا على تقرير من وزير الداخلية ، يصدر بدوره بعد إستطلاع رأي الوالي و كذا المجلس الشعبي الولائي الذين يشرفان على الولاية التي تتواجد بها هذه البلدية .

في هذا الإطار تتشكل البلدية حسب القانون 08/90 من هيئات لامركزية تتمثل في المجلس الشعبي البلدي و هو أساس البلدية ، لما يمثله من رمز التعبير عن الديمقراطية محليا ، و سبيلا لمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية؛ و هيئات إدارية لاتركيزية تنحصر في رئيس المجلس الشعبي البلدي و المجلس التنفيذي البلدي . و عليه لابد من معرفة طبيعة هذه الأجهزة و ما هو الدور الذي تلعبه في مجال التنمية المحلية على مستوى إقليم البلدية ؟ .

أولا – الهيئات اللامركزية للبلدية و دورها في التنمية المحلية :

إن إقرار الهيئات اللامركزية ، كمحرك أساسي و شريك رئيسي للدولة في بلورة البرنامج التنموي المحلي لم يكن وليد الصدفة ، بل كان نتيجة منطقية لما عرفته الإدارة المحلية الجزائرية من تطور منذ الإستقلال ، في سعيها المتواصل من أجل إحقاق تنمية محلية شاملة و فعالة ، خاصة على مستوى البلديات . و تتمثل هذه الهيئات اللامركزية البلدية

---

(1) العمري بوحيط ، البلدية إصلاحات ، مهام و أساليب . الجزائر : دار النبأ ، 1997 ، ص 9 .

في المجلس الشعبي البلدي ، فكيف يتشكل ؟ و ما هي إختصاصاته التنموية ؟ .

- المجلس الشعبي البلدي :

بنـــــاءا على المادة الثالثة من القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 والمتعلق بالبلدية ، يعتبر المجلس الشعبي البلدي أحد الهيئات المحلية المكلفة بإدارة البلدية إلى جانب هيئة تنفيذية يترأسها رئيسه(رئيس المجلس الشعبي البلدي).و هو جهاز للمداولة يتشكل من نـواب ينتخبهم مواطنو البلدية ، يتراوح عددهم بين7 و 33 عضو على حسب الكثافة السكانيـــة لكل بلدية (1) . يجتمع المجلس في دورة عادية كل ثلاثة أشهر ، و في دورات إستثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي ، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلـــــــــدي بإرسال الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس بغرض الحضور لجلسات الدورة ، و الملاحــظ أن الإجتماعات لا تتم بعد الإستدعاء الأول إلا إذا حضرها أغلبية الأعضاء،و في حالة عدم تحقيق هذا النصاب،ترسل إستدعاءين متتاليين بفارق زمني بينهما يقدر بثلاثة (03) أيام على الأقل (2) ،و بعد الإستدعاء الثالث يعقد الإجتماع مهما كان عدد الحاضرين .

تكون جلسات المجلس علنية و يسمح للمواطنين حضــورها ، ما عدى في حالتين إثنين يحق للمجلس الشعبي البلدي معالجتها في جلسات مغلقة و هما (3) :

- فحص حالات المنتخبين الإنضباطية .
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي .

و بعـــد نهاية كل جلسة ، تعلق نتائجها و مستخلص محضرها في مكان مخصص مسبقا لنشر الإعلانـات بمقر البلدية ، خلال الأيام الثمانية التي تلي إنعقاد الجلسة ، قصد إعلام المواطن .

أما في مجال نظامه الداخلي ، للمجلس الشعبي البلدي الحق في تشكيـل عن طريق مداولات لجانا دائمة و أخرى مؤقتة ، يعهد لها معالجة القضايا المختلفة التي تهم البلدية في

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر رقم 07/97 يتضمن القانون العضـوي المتعلق بنظام الإنتخابات (الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 1997/03/06)، المادة 97 ، ص 14.

(2) قانــون 90 / 08 السابق ، المادة 17، ص489

(3) المرجــع نفسـه ، المادة 19 ، ص 490 .

الجانب الإجتماعي ، الثقافي ، الشؤون الإقتصادية و المالية و كذا التهيئة العمرانية و التعمير ، على أن يراعي في تشكيل تلك اللجان ضمان تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس .

و بشأن مداولات المجلس الشعبي البلدي ، حدد القانون 08/90 طرق سيرها في المواد الواقعة بين المادة 38 و المادة 46 ، حيث أكد على ضرورة تحرير محاضر المداولات باللغة العربية بالإضافة إلى إجراءات الموافقة على المداولة و التسجيل و المصادقة عليها من السلطة الوصية المتمثلة في رئيس الدائرة و الوالي . في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية على الأعمال ، فمبدئيا المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي تصبح عملية و مطبقة ضمنيا في حدود 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية (1) .

غير أن ثمة مداولات يفرض القانون البلدي حصولها على المصادقة بصفة صريحة و مسبقة لتنفيذها " Approbation préalable expresse " من طرف الوالي لما تكتسيها مواضيعها من أهمية و هي تتمثل في الآتي (2) :

- الميزانيات و الحاسبات (3) .
- إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية .

أمـا فيما يخص حالات حل المجلس الشعبي البلدي فهي تدخل فيما يعرف بالرقابة الوصائية على المجلس ككل ، إذ أكدت المادة 35 من قانون البلدية 08/90 ، أن إجراء الحل يتم عن طريق صدور مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء ، بناءا على تقرير من وزير الداخلية ، و في هذه الحالة يعين الوالي مجلس بلدي مؤقت مكلف بتسيير شؤون البلدية لغاية إجراء إنتخابات جديدة خاصة بالبلدية المنحلة (4).

---

(1) حددت هذه المدة في القانون البلدي السابق بـ 20 يوما (المادة 107)

(2) فيما يخص هذا النوع من المداولات ، أعطيت مدة 30 يوما للوالي بعد إيداع المداولة لإعطاء موقفه بالمصادقة أو عدمها ، و في حالة إنقضاء هذه المدة ، تترجم على انها مصادقة ضمنية .

(3) حسب قانون البلدية ، للبلدية ميزانيتين (02) الميزانية الأولية يصوت عليها المجلس قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها و ميزانية إضافية يصادق عليها المجلس قبل 15 جوان من السنة التي طبقت فيها الميزانية الأولية .

(4) تطبيقـا للمادة 36 أعلاه،صدر المرسوم التنفيذي 344/90 مؤرخ في 1990/03/31 يتضمن تنظيم و تأليف و سير المجلس البلدي المؤقت (أنظر الجريدة الرسمية رقم47،لعام 1990).و للتذكير أن هذه الصيغة لم يعمـل بها بالرغم من الحـل الذي أصاب معظم المجالس الشعبية البلدية إثر صدور المرسوم الرئاسي 44/92 المـؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ بل ظهر تنظيم جديد سمي المندوبيات التنفيذية البلدية .

و بشـــأن نظام إنتخابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، حدد القانون 13/89 (1) على أن إنتخابهــــم يتم عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة مع مبدأ الأفضلية في دور واحد ، و يكون الإقــتراع عام ، سري و مباشر ، و ينتخب هؤلاء لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان البلدية المسجلـين في القوائم الإنتخابية . و يخضع الترشيح في الإنتخابات البلدية لكل مواطن إستوفى الشـــروط المنصــوص عليهـــا في قانون الإنتخابات ، كأن يكون ناخبا ، يتعدى عمره 25 سنة يوم الإقتراع ، كما يتمتــع بكل حقوقه المدنية و السياسية . و لعل الشيئ الجديد الذي جاء به قانون الإنتخابات سالـــف الذكر ، هو إعطاء للناخب المترشح حرية في أن يدخل المنافسة الإنتخابية ضمن قائمة حــزب سياسي أو كمترشح حر مع تحقيق بعض الشروط في الحالة الأخيرة كحصوله على توقيع 10 % على الأقل من هيئة الناخبين للدائرة الإنتخابية المترشح فيها . و هو عكس ما كان موجودا في عهد نظام الحزب الواحد أين كان الحزب يحتكر لوحده ضبط قائمة المترشحين .

غير أن هذه الكيفية الإنتخابية عدلت بموجب الأمر رقم 07/97 المشار إليـــــه سابقا ، و إن أبقى على نفس المدة النيابية (05 سنوات) ، فإنه قد أحدث تغييرا في أسلـوب الفرز ، إذ أصبح الإنتخاب يتم وفق الإقتراع النسبي على القائمة ، علـــى أن تجري هذه الإنتخابات في حدود مدة ثلاثة (03) أشهر قبل إنقضاء المدة النيابية القائمة ، حيــث يتم توزيع مقاعد المجلس الشعبي البلدي بين القوائم بالتناسب ، حسب عدد الأصــوات التي حصلت عليها كل قائمة ، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، و للإشارة فإنه تمنع من العضويـة في المجلس كل القوائم التي لم تستطع التحصل على نسبـــة 07 % على الأقل من عدد الأصوات المعـــبر عنها ، و يحتسب في عملية التوزيع أسلوب المعامل الإنتخابي ، الـــذي يمثل حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة إنتخابية على عدد المقاعـــد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الإنتخابية ، و بعد الإنتهاء من توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الإنتخابي ، ترتب الأصوات الباقية المحصل عليها من طرف القوائم الفائزة بمقاعــد و الأصوات التي تحصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد و ذلك حسب أهمية عدد الأصـــوات التي حصل عليها كل منها . و تتم بعدها عملية توزيع ما تبقى من مقاعد حسب هذا التصويت (2) .

---

(1) صـــدر هذا القانون في 07 أوت 1989 و الذي ألغي بمقتضاه قانون الإنتخابات 08/80 المؤرخ في 1980/10/25 .

(2) سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنــــة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1993 ، ص 116 .

بعدما تطرقنا للإطار التنظيمي للمجلس الشعبي البلدي و كيفية سير العمل به، يحق لنــــا التساؤل عن إختصاصات هذا المجلس – بإعتباره هيئة إدارية لامركزية – في مجــال التنمية المحلية ؟

- إختصاصات المجلس الشعبي البلدي في التنمية المحلية :

يتجلى دور المجلس الشعبي البلدي و من ورائه البلدية في السياسة التنمويـــــــة المحلية ، من خلال مختلف البرامج المسندة إليه ، و المتمثلة بالخصوص في موافاة السلطـــة المركزية بمختلف الإقتراحات خاصة ببرنامج نفقات التجهيز المحلي الذي يسمح بإنجاز مختلف الأنشطة : كتزويدبالمياه الصالحة للشرب ، و تطهيرها و كذا بناء السكـــن الريفي ، و ما ينبغي الإشارة له بأن تمويل هذه البرامج لم يكن على عاتق البلديات بل على حســاب ميزانية الدولة . للتذكير إحتوى هذا البرنامج الذي إنطلق في تطبيقه سنة 1970 علـــى مستويات ثـــــــلاث :

أ – تنميـــة الصناعـــات المحليـــة بهـــدف تشجيـــع الصناعـــات المصغـــرة (التقليدية ، السياحية ، المعدنية ... إلخ) .

ب– تزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب بعد تطهيرها .

ج – تنمية الإقتصاد الريفي سيما في مجال إستصلاح الأراضي الفلاحية و تربية المواشي .

إن ما يلاحظ على هذا البرنامج عدم نجاحه أثناء التطبيق الميداني نظرا للظرف الذي وجد فيه ، و الذي ميزه وجود أغلبية البلديات لا يملك رؤساؤها أو أعضاؤها أدنى مستوى يؤهلهم لمتابعة تلك البرامج ، الأمر الذي أقر و بحتمية كبـيرة ضرورة إدخال إصلاح على صلاحيات البلدية و من ورائها المجالس المحلية المنتخبة ،فجاء مثاق البلدية لعام 1966 ، أعقبه بعد ذلك بسنة قانون بلدي ، هذا الأخير الذي و إن ربط البلديــــــة بدورها في التنمية الإجتماعية و الإقتصادية على المستوى المحلي،فإنه قد أوكل ذلك للمجلس الشعبي البلدي ، بإعتباره الهيئة الأولى على مستوى البلديــة كجهــاز للمداولة ، و هيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي كوكيلا عن الدولة على المستوى البلدي و كـــذا ممثلا للبلدية في معاملاتها اليومية و علاقاتها مع الأطراف الأخرى؛بمعنى أن رئيس المجلس،مسؤولا أمام المجلس الشعبي البلدي الممثل لسكان البلدية،و من جهة ثانية يكون مسؤولا أمام الوصايا الممثلة أساسا في الــوالي . و هو نفـــس منطـــق تنظيـــم السلطـــات الـــذي جــــاء به قانون الإصلاح البلدي

الجديـــــــد لعـــــام 1990 (1) .

إنطلاقـــا من كل ما تقدم يتحدد دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحلية (تنمية البلدية) على ثلاثة مستويات :

1- على مستوى التهيئة العمرانية و التجهيز : تتمثل أساسا في الآتي :

- إعداد المخطط البلدي للتنمية ، القصير ، المتوسط و طويل المدى ، ثم المصادقة عليه مع مراعاة توافقه مع مخطط الولاية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية (2) .

- المشاركة في الإجـــراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية ، و في هذا الإطار يتعين على البلدية ما يلي :

- التزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها .
- احترام تخصيصات الأراضي و قواعد إستعمالها .
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التنظيمات القانونية المعمول بها .

- الموافقــة القبلية (المسبقة) على إنشاء أي مشروع في تراب البلدية بإمكانه أن يحتـــوي مخاطر تضر بالبيئــــة .

- المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار ذات القيمة التاريخية .

- حماية الطابع الجمالي و المعماري .

- حماية الأراضـي الزراعية و المساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع السكنية و الصناعية في تراب البلدية .

- إعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية و الأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية و بكل العمليات الخاصة لتسييرها و صيانتها .

إن ما ينبغي التأكيد عليه في مجال هذه الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية و التجهيز ، أن ممارستها مرهونة بمدى توفير وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين ساريـــــــــة المفعول و المتمثلة بالتحديد في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، و مخططات شغل الأراضي .

2- على المستوى الإجتماعي : يظهر لنا دور المجلس الشعبي البلدي في المجال الإجتماعي من خلال ثلاث ميادين رئيسية هي : الصحة و التعليم ، السكن و الثقافة و السياحة .

---

(1) القانون 08/90 السابق ، المادة 50 ، ص 492 .

(2) المصدر نفسه ، المادة 86 ، ص 495 .

أ – ميدان الصحة و التعليم : تضمنه القانون البلدي في الفصل الثالث من الباب السادس ، و يمكن إيجاز صلاحيات البلدية في هذا الإطار فيما يلي :

– إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية و الخريطة المدرسية ، مع السهر على صيانتها (1) .

– إتخاذ كافة الإجراءات التي تسمح بتشجيع النقل المدرسي داخل تراب البلدية (2) .

المبادرة في مباشرة كل الإجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي و العمل على ترقيته و هو ما نصت عليه المادة 99 من القانون 08/90 .

أما فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال الصحة ،فإن البلدية مكلفة بالمحافظة على الصحة العمومية و مراقبة النظافة العمومية ، من خلال إنشاء مكتب بلدي خاص بالوقاية و النظافة ، تكمن مهمته في :

- إنشاء مراكز صحية و قاعات للعلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية .
- مراقبة عملية توزيع المياه الصالحة للشرب ، و كذا صرف المياه القذرة و النفايات الجامدة .
- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية .
- نظافة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلة للجمهور .
- مكافحة التلوث و حماية البيئة ، و هذا طبقا لأحكام المادة 108 الناصة على أن البلدية تتكفل بإنشاء،و توسيع و صيانة المساحات الخضراء و كل أثاث حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة ، إضافة إلى السهر على حماية التربة و الموارد المائية ، و المساهمة في استعمالها الأمثل .

ب– ميدان السكن : حددت المادة 106 من القانون البلدي 08/90 ، دور المجلس الشعبي البلدي في ميدان السكن ، من خلال وضع مكانزمات و تقاليد قد تدفع إلى خلق ثقافة عقارية عمومية ، في هذا الإطار خول القانون سابق الذكر للمجلس الشعبي البلدي و من ورائه البلدية الصلاحيات التالية :

- المساهمة بأسهم (Actions) في إنشاء المؤسسات العقارية طبقا للمقاييس و النصوص القانونية .
- تشجيع تأسيس جمعيات السكن و لجان الأحياء،و تنظيم نشاطها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء السكنية و صيانتها و السعي لتجديدها .

---

(1) قانون 08/90 السابق ، المادة 97 ، ص 496 .

(2) المصدر نفسه ، المادة 98 ، ص 496 .

• تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفهم ، التعليمات و القواعد العمرانية و كل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها .

• المساعدة على ترقية برامج السكن و المشاركة فيها .

ج – ميدان الثقافة و السياحة : في جانب الثقافة ، يخول للمجلس الشعبي البلدي ، إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها دفع و ترقية الثقافة على مستوى البلدية ، و العمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها في حدود إمكاناتها المادية

أما الجانب السياحي ، فإن القانون البلدي أجاز للبلدية أن تبادر بكل إجراء يسمح لهابتشجيع و توسيع قدراتها السياحية ، و تشجيع المتعاملين المعنيين على إستغلالها .

و فيما يخص المجال الرياضي و الترفيهي ، فللبلدية دور كبير في صيانة الهياكل الرياضية بحسب قدراتها المالية ، و ذلك من خلال تطوير بعث حركة الجمعيات الرياضية و الشبانية ، و تخصيص إعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن الميزانية البلدية .

كما لا ننسى في هذا الصدد الإشارة إلى صلاحيات البلدية في مجال تنظيم الطقوس الدينية ، لما تقوم به من صيانة للمساجد و المدارس القرآنية ، بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية و كذا الجمعيات المسجدية ، إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى تراب إقليمها .

3- إختصاصات المجلس على المستوى الإقتصادي :

في هذه النقطة و رجوعا إلى المادة 24 من القانون البلدي 08/90 ، أعطى المشرع الجزائري للبلدية حق إنشاء بموجب مداولة لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الإقتصادية و المالية ، إضافة إلى إمكانية إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة بعض النشاطات الإقتصادية ، و في المادة 137 من ذات القانون أوجد أداة أساسية منحت للمجلس الشعبي البلدي ، تتمثل في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع تجاري و صناعي . من خلال كل هذا تظهر الأهمية البالغة التي يكتسيها دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الإقتصادية على مستوى البلدية ، بإعتباره له الحق في إقرار بموجب مداولة يتخذها تخصيص رأسمال على شكل إستثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية (1).

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 03/88 يتضمن إنشاء صناديق المساهمة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13) ، ص 44 .

و في هذا الإطار ، يتـــداول المجلس فيما يخص كل تفويض سواء كان عامًاأو خـاصًا ، لازم لرئيس المجلس الشعبي البلدي لضمان تمثيل البلديـــــة ، أو إنتخاب ممثلين عن البلديات في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة.و هو إختصاص جديـد لم يوجد في القانون البلدي السابق لعام 1967 . إضافة للمجلس الشعبي البلدي كهيئة لامركزية ، و الدور المنوط به في مجال التنمية المحلية نجد بالمقابل لذلك هيئات بلديـــة لاتركيزية ، تلعب هي الأخرى دور في ميدان تنمية البلدية ، تتمثل في رئيس المجلـــس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية البلدية . لذا فما هي الطبيعة القانونية لهذه الهيئـات ؟ و ما دورهما في التنمية المحلية ؟

ثانيا- الهيئات اللاتركيزية للبلدية و دورهما في التنمية المحلية :

تتحـــــــدد هذه الهيئات كما سبق ذكره في هيئتين إثنتين هما رئيس المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية البلدية .

إن التحدث عن إختصاصات المجلس التنفيذي البلدي الـــتي جاء بها قانون البلدية 08/90 ، إنما يعني في حقيقته عرض صلاحيات رئيسه الذي هو في نفس الوقت رئيس المجلس الشعبي البلـــدي . على هذا الأساس و من الناحية المنهجية ، يتعين التمييز بين إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه سلطة محلية و وكيلا عن البلدية ، و ما يترتب عنها من خضوعها للوصاية الإدارية ، حسب ما تستدعيه أصول القانون الإداري ، و من جهة أخرى صلاحياته بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري (وكيلا عن الحكومة) ، و يكـون خاضعا في هذا الشأن للسلطة الرئاسية حسب ما يقتضيه مبدأي : السلـم الإداري و التــــــدرج الرئاســــــي (1) .

من الناحيـــــة التنظيمية يتشكل المجلس التنفيذي من رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نائب أو أكثر (2)، الأمر الذي يوضح وجود نوع مـن الإزدواجية في وظيفة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فهو يجمـــع إضافة إلى رئاسة الهيئة التنفيذية البلديـــة ، منصب رئيس المجلس البلدي ، و يتم تحديد عدد النـواب الممثلين للهيئة التنفيذية البلديـة ، إستنادا للمعايير و الشروط المحددة في المادة 50 من القانون البلدي 08/90 ، حيـــــث يحصر عدد

---

(1) عمـار عوايدي ، تدرج فكرة السلطة الرئاسية . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 ، ص ص 11 - 201

(2) القانون 08/90 السابق ، المادة 47 ، ص 492 .

هؤلاء النواب كالآتـــــــــي :

- نائبان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 07 إلى 09 أعضاء .
- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 إلى 13 عضوًا .
- أربعة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 15 إلى 23 عضوًا .
- ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية التي بها أكثر من 23 عضوًا .(1)

و عليـه ، و كقاعدة عامة فإن المجلس التنفيذي البلدي ، جهـــاز جماعي يتألف من رئيس و نواب لــــه ، يمارسون المهام التنفيذية للبلدية لمدة زمنية تساوي العهدة الإنتخابية المخولة قانونا للمجلـــــــــس الشعبي البلدي ، و المقدرة بخمسة سنوات . في الحالات العادية ، من هذا المنطلق قـد يتساءل السائل عن طبيعة و دور هذا المجلس التنفيذي البلدي في التنمية المحليـــــــة ؟

إن الحديث عن دور المجلس التنفيذي البلدي في بلورة القرار التنمـــــــــوي المحلي ، يقودنا للتكلم عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال ، مـــن بـــاب كون هذا الأخير رئيسا للمجلس التنفيذي البلدي ، و هو بذلك يضطلع بمجموعـــة من الإختصاصـــــــات .

- رئيس المجلس الشعبي البلدي :

إنه يمثل الهيئة الثانية في البلديـة ، يتم تعيينه من ضمن أسماء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ، و ينصب في مدة ثمانية أيام الــتي تلي تاريخ الإعلان عن نتائج الإنتخابات ، و يعين لنفس العهدة الإنتخابية الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي ، المقدرة بخمسة (05) سنوات . كما أنه يشترط في سحب الثقة من رئيس المجلس توفر نصاب موافقـــــــة 2/3 أعضاء نفس المجلس ، عن طريق الإقتراع العلني .

تتحدد صلاحيـــــــات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ما يعرف بالإزدواج الوظيفي ، فهــو يتصرف في بعض الأحيان كممثلا للبلدية ، و أحيانا أخرى بإسم الدولة .

(1) مـــا يلاحظ أن الأساس الحسابي المتبع في تحديد عدد النواب هو عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، عكس ما كـــان متبعا في قانون البلدية لعام 1967 ، حيث كان يأخذ بقاعدة عدد السكان كأساس لتحديد عدد النـــــواب .

أ - اختصاصاته بصفته ممثلا للبلدية :

لقد أقر القانون البلدي 08/90 لرئيس المجلس ، حق إتخاذ قرارات بلدية هدفها تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ؛ فـــي حدود هذا المنظور الإختصاصي نصت المادتان 58 و 59 من القانون آنف الذكر،أن يمثل رئيس المجلس البلدية في كل التظاهرات و الإحتفالات الرسمية و كذا كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية في نطـــاق التنظيمات المعمول بها في هذا الشان . و في نفس السياق جاءت المادة 60 من نفـــس القانون ، لتخول للرئيس حق القيام بإسم البلدية و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة و الهادفة إلى المحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و إيراداتها علـــى النحو التالي :

- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية ،
- إبرام عقود اقتناء الأملاك و عقود بيعها و قبول الهبات و الوصايا و الصفقـــــــــات أو الإيجارات ،
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها ،
- إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط ،
- التقاضي أمام القضاء بإسم البلدية و لفائدتها ، مع الأخذ بعين الإعتبار مضمون المـــادة 66 من القانون 08/90 (1) ،
- المحافظة على الحقوق العقارية الثابتة و المنقولة ، التي هي ملك للبلدية بما في ذلك حـــق الشفعة (2) ،
- توظيف عمال البلدية ، و تعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانـــين

---

(1) تشـــــير المـــــادة 66 إلى الحالة التي قد يخلق فيها نزاع بين المجلس الشعبي البلدي و مصالح البلدية ذاتها ، و على أساس أنــــه رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فإنه يصبح يمثل إدارة البلدية ، لذا يتوجب على أعضاء المجلس تعيين أحدهم لتمثيل البلدية أمام القضاء .

(2) خوفا من التجاوزات في بيع عقـارات البلدية ، نص القانون 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 على منع البلديات مباشرة بيع الأراضي البلديـــــة لحساب الخواص ، و ذلك بتحويل هذه العملية إلى مؤسسات بلدية تنشأ وفقا للتنظيم و هي ما إتفق عليها بالوكـــالات البلدية للتنظيم و التسيير العقاري . و الذي وضع إطارها القانوني المرسوم التنفيذي 405/90 المؤرخ في 22 ديسمــــبر 1990 عن صلاحياتها و سيرها أنظر : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيـــذي 405/90 يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير و التنظيم العقاري الحضري،و تنظيم ذلك ، (الجريدة الرسمية ، العدد 56 ، الصادر في 1990/12/24) ، ص 1803 .

و التنظيمات المعمول بها (1) ، بالإضافة إلى ممارسته السلطة السلمية عليهم ، و للإشـــارة فإن هذا الإختصاص جديد لم يعرف سابقا ، حيث كان توظيف و تعيين مستخدمي البلديـــة يخضع لأحكام الوظيف العمومي .

- إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية ،
- السهر على صيانة المحفوظات البلدية .

و باعتباره رئيس للهيئة التنفيذية ، يترتب عليه مسؤولية ما يأتي :

- إعداد و مباشرة الترتيبات الضرورية لحسن سير دورات المجلـــس الشعـــبي البلدي ، كاستدعاء المجلس للإجتماع ، و عرض المسائل الداخلة في إختصاصه و تحضـــير جدول الأعمال الخاص بأشغاله و تحديد نقاطه ،
- تقديم تقرير مفصل و بصفة دورية منتظمة للمجلس الشعبي البلدي حول الوضعية العامة للبلدية و مدى تنفيذ المداولات ،
- تولي الإعلان عن المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي و كذا تنفيذها ،
- كما يقوم بإعداد الميزانية البلدية و يسهر على تنفيذها بعد المصادقة عليها ،
- و بالنظر إلى المهام المخولة له في مجال التنمية ، فإنه يسهر على إنشاء المصالح و المؤسسات العمومية و ضمان حسن سيرها .

ب- اختصاصاته بصفته وكيلا عن الدولة و الحكومة :

إن إعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي و كيلا عن الدولـــة ، يجعله تابعا و تحت السلطة السلمية للوالي في معظم المهام التي لها علاقة بالدولـــة كالأمن و السيـــادة ؛ و هي الصفة التي أكدتها المادة 67 من القانون البلدي 08/90 ، حيـــث أعلنت صراحة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة و الحكومة على مستوى البلديـــة ، و هو تصريح ترتب عنه منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفتا ضابط الحالة المدنية و ضابـــــط الشرطة القضائية ، و كل ما يتعلق بمجالات الضبط الإداري .

فبصفته ضابط الحالة المدنية ، خول له القانون البلدي مهمة القيام بإحصـــاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها ، و ضبـــط بطاقة الخدمة الوطنية ، و بهذه الصفة كذلك يشهر عقود الزواج ؛ كما يجوز أثناء ممارسته هـــذه

---

(1) في هذا الإطار صدر نص تطبيقي تمثل في المرسوم التنفيذي 31/90 مؤرخ في 1990/03/27 متعلـــق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارات المركزية و الولايات و البلديات .

المهمة تفويض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف بالبلدية لإستلام تصريحات الولادة و الزواج و كذا الوفاة ، إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية ، و تحرير و تسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المتعلقة بالمواضيع السابقة على شرط أن يرسل للإعلام قرار التفويض إلى الوالي و النائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا .

أما بصفته ضابط الشرطة القضائية ، فقد اعترف له قانون الإجراءات الجزائية الجزائري ، بصفة الضبطية القضائية التي تعطيه حق البحث عن مرتكبي المخالفات و إحالتهم على القضاء بعد تحرير محاضر بشأن المخالفات التي ارتكبوها (1) .

و بشأن التكفل بمسؤولية الضبط الإداري ، و هي مهمة تسند للسلطات العامة و الهيئات التابعة للدولة قصد المحافظة على الأمن العمومي و الآداب و السكينة العامة ، و منع كل نشاط يمس بهم؛ و قد أدرجها قانون البلدية 08/90 حين تحدث عن الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ، و المتمثلة أساسا في :

- نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية ،
- السهر على حسن النظام و الأمن العامين و النظافة العمومية ،
- السهر على تنفيذ إجراءات الإحتياط و الوقاية و التدخل فيما يخص الإسعافات .

بالإضافة إلى ذلك ، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به ، كاتخاذ جميع الإحتياطات الضرورية و جميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص و الأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن تعرف حدوث حريق أو نكبة ما ؛ أما في حالة ظهور الخطر الجسيم و الداهم ، يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي و يلتزم تنفيذ كل التدابير الأمنية المتاحة ، حسب ما تقتضيه الظروف مع إعلام الوالي بها فورا .
و في هذا الصدد يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار بهدم كل المباني السكنية المخالفة للمقاييس القانونية للبناء و التي تشكل خطرا على حياة المواطنين، أو تلك المتعلقة بتنظيم و تقديم الإسعافات مع تسخير الأشخاص و الأملاك العقارية و المنقولة للقيام بالمهام الإسعافية .

---

(1) حدد الأمر 06 جوان 1966 المعدل و المتمم بأمر 23 جانفي 1968،المتضمن قانون الإجراءات الجزائية في مادته 28،ضباط الشرطة القضائية في ضباط الدرك الوطني وضباط الصف ، محافظي الشرطة،ضباط الشرطة، مفتشو الأمن الوطني ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، و الوالي بصفة إستثنائية في حالة المساس بأمن الدولة .

و لتسهيل عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبـط الإداري ، و المحافظة على النظام العام ، خولت له المادة 74 من القانون البلدي 08/90 ممارسـة صلاحياته المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية ، هذه الأخيرة صدر بشأنها مرسوم تنفيـذي رقم 207/93 مؤرخ في 1993/09/22 يتضمن كيفية تطبيقها ، في مجال إنشاء سلك شرطة البلدية و تحديد مهامها و كيفية عملها ، كما أن هناك إمكانية طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا في حالة ما رأى رئيس المجلس الشعبي البلدي ضرورة ذلك .

إن الدارس لقانـــــون البلدية الجديد 08/90 ، يلاحظ من الناحية النظرية حرص المشرع الجزائري و السلطة الحاكمة على إحترام حقوق المواطن و حريته . تأكيدا لما تضمنه دستور 1989 ، و هذا من خلال ما احتوته المادة 75 مـــــــن القانون البلدي في إطار إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي دائما في الميدان الأمني ، حيث نجده يقوم بما يلي :

– المحافظة على النظام و سلامة الأشخاص و الممتلكات ،
– المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ،
– السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات و الطرق العمومية،
– معاقبة كل شخص يمس بالراحة العمومية و كل الأعمال مخلة بها ،
– إتخاذ الإحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها ،
– القضاء على الحيوانات المعدية و المضرة ،
– السهر على نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع ،
– تأمين نظام الجنائز و المقابر طبقا للعادات و تبعا لمختلف الشرائع الدينية ، و العمل فـورا على أن يكفن بصفة مرضية كل شخص متوفي دون تمييز من حيث الدين و المعتقدات ،
– السهر على احترام المقاييس القانونية و التعليمات في مجال التعمير .

إنطلاقا من كل ما تقدم حول الهيئة التنفيذية البلدية ، يمكن أن تُسجيل عــــــدة ملاحظات هامة ، أولاها تمس عملية اختيار رئيس المجلس التنفيذي البلدي ، فبالنظر إلـــى المادة 48 من قانون البلدية08/90 يتم تعيينه من بين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعــد بالمجلس الشعبي البلدي ، و هي الكيفية التي تخالف مضمون المادة 116 من قانون البلديـــة السابق لعام 1967 ، التي توضح أن رئيس المجلس التنفيذي البلدي ينتخب من بين أعضـــاء المجلس الشعبي البلدي . و لعله من باب التحليل السياسي يمكن القـــول أن السبب في تغيير أسلوب الإنتخاب بالتعيين يرجع لكون القانون الجديد صدر في ظل نظام التعددية الحزبيـــة و لذلك فإن التعيين يلائم حق الحزب صاحب أغلبيـــة المقاعد بالمجلس الشعبي البلدي ؛ بينما فـــي عهد القانون السابق كان أسلوب الإنتخاب مستعملا ، نظرا لكون اختيار أي عضو لا

يخرج عن نظام الأحادية الحزبية المتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني الحاكم آنذاك ، كونه يتولى بنفسه إعداد قائمة المترشحين لعضوية المجالس الشعبية كما أسلفنا ذكره في فقرات سابقة (1) .

أما الملاحظة الأخرى ، فإنها تتعلق بعلاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي و اعضاء المجلس التنفيذي البلدي ، إذ المتمعن في معظم مواد قانون البلدية الحالي ، يجد رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المحور الذي يرتكز عليه عمل البلدية في مختلف الميادين ، إنه الجهاز الوحيد الذي ينفرد بحق إتخاذ قرارات بلدية لتجسيد الصلاحيات التي ذكرناها سابقا ، بالنظر إلى ما أدرجه هذا القانون في مادتيه 79 و 80 ؛ في هذا الصدد ، نصت المادة 79 صلاحية الرئيس في إصدار قرارات تستهدف الأمر بإتخاذ إجراءات محلية خاصة بالأشياء التي يخضعها القانون لمراقبته و سلطته ، بالإضافة إلى إعادة نشر القوانين و التنظيمات المتصلة بالأمن و تذكير المواطنين باحترامها و كذلك تطبيق مداولة المجلس الشعبي البلدي . و في هذه الحالة لا تكون القرارات المتخذة نافذة إلا بعد عرضها على المعنيين كلما تضمنت أحكاما عامة عن طريق النشر ، و في حالات أخرى عن طريق الإشعار الفردي ، أين يتم تدوين هذه القرارات و المداولات في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض و المدرج ضمن نشرة العقود الإدارية البلدية ؛ ثم ترسل على الفور للوالي .

و إستنادا للمادة 80، فإن تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة لا يتم إلا بعد انقضاء شهر كامل من تاريخ إرسالها إلى الوالي ، لترك متسع من الوقت يسمح للوالي–إن رأى أن هذا القرار يخالف القانون– أن يلغيه بقرار ولائي مسبب ؛ و في حالة ما كان لهذا القرار البلدي أثر على النظام العام ، يطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا ، دون المساس بالحق المخول لهذا الأخير في حالة الإستعجال قصد تنفيذ القرارات البلدية فورا بإذن من الوالي تطبيقا لأحكام المادة 81 من القانون 08/90 .

- التنظيم البلدي بعد الإعلان عن حالة الطوارئ :

إن العمل بأحكام القانون البلدي من الناحية الممارستية لم يدم طويلا ، في ظل جو مشحون بالأزمات التي أعقبت توقيف المسار الإنتخابي سنة 1991 ،كانت بدايتها الإضراب

---

(1) محيو ، مرجع سابق ، ص 240 .

السياسي التي دعت إليه الجبهة الإسلامية للإنقاذ (1) . و ما افرزه من نتائج إعتبرت جد خطيرة على الإستقرار السياسي بالجزائر ، حيث قدم الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية آنذاك إستقالته في 1992/01/11 ، تزامنا مع حل المجلس الشعبي الوطني ، الأمر الذي وضع الجزائر في مأزق حقيقي نظرا لشغور هاتين المؤسستين الدستوريتين الهامتين . في ظل هذه الظروف أنشئ المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 جانفي 1992 ، و الذي خولت إلى رئيسه محمد بوضياف الإمضاء على كل القرارات التنظيمية و ترأس مجلس الوزراء ، و ذلك بمقتضى المداولة التي صادق عليها أعضاء المجلس الأعلى للدولة ، تحت رقم 01/92 بتاريخ 1992/01/19 . على إثر هذا الترتيب الجديد لهيكلة المؤسسات السياسية في الجزائر ، صدر مرسوم رئاسي رقم 92 /44 مؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إعلان حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا عبر كامل تراب الوطن ، و الذي مددت مدته إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 1993/02/06 .

لقد تمخضت عن تطبيق هذا النص القانوني ، نتائج سلبية تمثلت في حل بعض المجالس الشعبية البلدية التي عرفت سيطرة مناضلي الجبهة الإسلامية للإنقاذ ، الذين كانوا لا يزالون يخوضون عملية الإضراب السياسي التي دعت إليه قيادتهم ، و هو ما فسرته السلطة الحاكمة آنذاك بأنه يعرقل السير الحسن للمرافق التي تديرها البلدية ، حيث نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 44/92 المذكور أعلاه على أنه : " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية . تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها و في هذه الحالة ، تقوم السلطة الوصية ، بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تحدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخابات " على إثر هذه الأحكام أصدرت الحكومة مجموعة من المراسيم التنفيذية تتضمن حل مجالس شعبية بلدية (2) ، مع تعويضها بمندوبيات تنفيذية بلدية ، نظم سيرها المرسوم التنفيذي 142/92 الصادر في

---

(1) أنيس رحماني ، " إعادة هيكلة النظام السياسي في الجزائر " . مجلة قضايا دولية . العدد334 ، 1996 ، ص 18 .

(2) هناك عدة مراسيم تنفيذية صدرت في هذا الشأن و هي على التوالي : المرسوم 142/92 المؤرخ في 1992/04/11 . المرسوم 436/92 مؤرخ في 1992/11/30 . مرسوم 56/93 مؤرخ في 1993/02/27 مرسوم 106/93 مؤرخ في 1993/05/05 . مرسوم 128/93 مؤرخ في 1993/05/29 . مرسوم 05/94 مؤرخ في 1994/01/02 . مرسوم 238/94 مؤرخ في 1994/08/10 . مرسوم 63/95 مؤرخ في 1995/02/22 . مرسوم 91/95 مؤرخ في 1995/03/25 .

1992/04/11 . و هي – أي المندوبيات – لا تكاد لا تختلف عن المجالس الشعبية البلدية المؤقتة التي أشرنا لها سابقا ، حيث تتشكل المندوبيات التنفيذية البلدية من 03 إلى 05 أعضاء مع الأخذ بعين الإعتبار عدد سكان البلدية (1).و يرأس المندوبية عضو يعين من بين أعضائها من طرف الوالي ، كما يتولى نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي .

إن تنظيم البلديات في شكل مندوبيات تنفيذية بلدية إجراء إستثنائي أضر بالبلدية أكثر مما نفعها ، و نظرا إلى طول المدة المطبق فيها هذا النظام ، و التي دامت ما بين سنتين إلى 05 سنوات ، ناهيك عن سلسلة التجديد التي أصابت أعضاء هاته المندوبيات مما أثر على عدم جدية البلديات في النهوض بالتنمية المحلية . و بغض النظر عن الأسباب التي أطالت في عمر هذا النظام الإستثنائي ، تداركت السلطة الأمر و رأت ضرورة إعادة إنشاء مؤسسات دستورية بالمعنى الصحيح ، فاعلنت عن تنظيم انتخابات محلية في 23 أكتوبر 1997 بأسلوب و نمط إنتخابي جديد تضمنه الأمر 07/97 المؤرخ في 1997/03/06 المتعلق بالإنتخابات .

و إذا كان ما خلصنا إليه في هذه الفقرات يؤكد بأن للبلدية دورا في التنمية المحلية ، فإن ثمة تنظيم إداري محلي آخر ملازم للبلدية يتمثل في الولاية . و عليه ما هو دور هذه الأخيرة في التنمية المحلية ؟

---

(1)أستعمل المقياس العددي الذي أتبع في تحديد أعضاء المجلس البلدي المؤقت كما أوضحناه سابقا ، أي 03 أعضاء في البلديات ذات 50.000 نسمة – 04 أعضاء في البلديات التي عدد سكانها ما بين 50.000 إلى 100.000 نسمة – 05 أعضاء في البلديات ذات أكثر من 100.000 نسمة – أما المندوبيات التنفيذية للبلديات المنظمة في شكل قطاعات حضرية تضم عدد من الأعضاء بعدد القطاعات الحضرية .

تكتسي الولاية باعتبارها القاعدة الإقليمية الثانية في التنظيم الإداري المحلي الجزائري إلى جانب البلدية ، أهمية بالغة نظرا إلى دورها الرئيسي في تنميــــة الشؤون المحلية و حل مشاكل المواطنين. لذا و بالنظر إلى هذا الدور الريادي للولاية فمن باب المنطق أن نأتي على توضيح المســـــيرة التاريخية التي قطعتها الولاية كوحدة تنظيم محلي في مجال التنمية المحلية ؟ و سنحاول الإجابــة عن هذا التساؤل على شكل تقسيمات مرحلية لتطوير التنظيم الولائي بالجزائـــــــــــر .

1- المرحلة الأولى : 62 – 1969 :

ورثت الجزائر غـداة الإستقلال هياكل إدارية فرنسية ، كانت تتشكل على مستوى الولاية من جهاز للمداولـــة يدعى المجلس العام تساعده لجنة ولائيـة ، و جهاز تنفيذي هو المحافظ (LE PREFET) .

لقد عانت مؤسســــة المحافظة (1) ، مثلها مثل باقي المؤسسات السياسية و الإدارية الأخرى ، أزمة عويصة، من حيث تنظيمها الإداري الذي عرف توجها نحو الإنهيار ، أظهره شغور في المجالس العامة جراء الهجرة الجماعية للمعمرين ، هذا الأمر تسبب في عجز المحافظة على مستوى تسييرها الإداري ، و ممـا زاد في تفاقم الأزمة ، انعـدام وجود إطارات جزائرية محضرة آنذاك لإستخلاف الموظفين الأوروبيين الذين غادروا الجزائر .

أمام هذه الوضعية الخطـيرة التي واجهت المحافظة ، و تداركا لحصول فراغ و شلل دائمين في إدارتها ، بادرت السلطة السياسية بإدخال بعض التدابير على تنظيم المحافظة شملت جانبين رئيسيين هما :

(1) المحافظة هي الإسم السابق لما يعرف حاليا بالولاية ، و قد بقي التداول بهذه التسمية لغاية صدور قانون الولاية لعام 1969 .

- السعي لتحقيق التمثيل الشعبي :

كان السبب في الإهتمام بهذا الجانب ، هـــو التقليل من الفراغ المؤسساتي الذي أفرزه زوال ما كان يعرف بالمجالس العامة ، بإنشـــاء كمرحلة أولى ما كان يسمى باللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي،بتاريخ 09 أوت 1962 ، تضم كل لجنة ممثلين عن سكان المحافظة يعينهم المحافظ ، و تقنيين تابعين للمصالح العموميـــة إضافة إلى ممثلين عن القطاع الخاص ؛ و تكمـــن مهمة هذه اللجان فـــي الإدلاء بآرائها الإستشارية إلى الهيئات التنفيذية المحلية ، بالقدر الذي يساعد هاته الأخيرة على أداء أنشطتهـــــا الإقتصادية و الإجتماعية ؛ غير أن ما يلاحظ عليها – أي اللجان – أنهـــا غير عملية مما أدى ببعض الدارسين إلى الإقرار بعدم وجودها على أرض الواقع ، و لم يعـــد دورها إلا في التصديق على مشاريع يعرضها عليها المحافظ (1) .

إن العمل بتلك اللجان لم يدم طويلا حيث استخلفت بالمجالس الولائية الإقتصاديـــة و الإجتماعية (2) ، بناءا على الأمر 222/67 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 ، و هي عبـــارة عن أجهزة جماعية مؤقتة ، تنحصر وظيفتها في تجميع و تجسيد كل القضايا و المسائـــل ذات الطابع الإقتصادي و الإجتماعي المطروحة على مستوى المحافظة .و يضـــم كل مجلـــس جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعة إقليميا لتراب المحافظة ، يزيد إليهم ممثلا عن كـــل من النقابة ، الحزب الحاكم و الجيش ؛ يتراوح عدد الأعضاء بالمجلس حسب عدد البلديات على أساس 21 عضوًا كحد أدنى و 69 عضوًا كحد أقصى ، و تتمثل صلاحيات المجلـــس في تلك التي كانت من إختصاص المجلس العام .

إن ما يلاحظ كتقييم لدور هذا المجلس في التنمية المحلية على مستوى المحافظـــة ، أنه كان دورا محدودا بالرغم من السلطات التقريرية التي منحت له كمناقشته ميزانية المحافظـــة و مشاركته في إعداد المخطط الوطني للتنمية ، غير أن قصر المدة الزمنية التي طبق فيها هـــذا التنظيم و التي دامت ما يقارب السنتين فقط ، يجعل إصدار حكم على عدم فعاليته أمـــــر باللاموضوعـــــــي .

إن وجود مثـــل هذه الأجهزة الجماعية الإستشارية ، لم يحقق ما كان يصبو إليه من وراء إنشائها و المتمثل في خلق تمثيل شعبي، بل كانت دافعا لإضفاء نوع من الدعم و تقوية

---

(1) محيو ، مرجع سابق ، ص 226 .

(2) MISSOUD SBIH L'administration publique algerienne . Paris : Hachette , 1986 , pp 180-181.

سلطة المحافظ .

- تدعيم سلطة المحافظ على مستوى المحافظة :

بغرض تعزيز وجود الدولة ، و في إطـــار الإزدواج الوظيفي الذي اكتسبه المحافظ كممثل عن المحافظة و وكيلا للدولة في آن واحـــد ، خولت له صلاحيات واسعة سيما في مجال تنظيم الأملاك الشاغرة (1) التي عرفت نهـــب و سيـــطرة من طرف بعض الأشخاص ، و عليه صدر مرسوم يمنع إبرام كل العقود التي لها علاقة ببيع و إيجـار الأملاك الشاغرة ، و أعطى من جهة ثانية للمحافظ سلطة إبطال مثل تلك العقود . إضافة إلى منحه سلطات واسعة في تنظيم الشؤون المحلية على مستوى المحافظة ، كإشرافه على إعداد و تنفيذ الميزانية في ظل غياب المجالس المحلية العامة (2) – التي أبقى عليها بعد الإستقلال – مما جعله السلطة الآمرة و الناهية في المحافظة .

و سعيا من السلطة الحاكمة في المبادرة بتنمية الوحدات الإقليمية ، قامـت بتجربة بعض المحاولات الإصلاحية ، كان الغرض منها تحسين الوضع الإقتصـادي و الإجتماعي ؛ تشخصت هذه الإصلاحات على مستوى المحافظة في ثلاثة تجارب هي (3) :

1/1- إنشاء المحافظات النموذجية "LES DEPARTEMENTS PILOTES" :

كان الهدف الرئيسي لهذه العملية تنميـة المحافظات إقتصاديا و إجتماعيا ؛ ظهـرت بصدور المرسوم المؤرخ في 1963/12/23 ، المتضمـن إنشاء المحافظات النموذجية ، و الذي مس كتجربة أولى ستة (06) ولايات هي : باتنة ، تلمسـان ، عنابة ، الواحات ، الساورة و القبائل الكبرى . و بدافع إنجاح هذه التجربة منح لمحافظيهـا الإستخدام المباشر للقروض المالية الممنوحة للمحافظات دون اتباع أصول المحاسبة العمومية ، إلا أن التجربـة شابتها صعوبات جمة أثناء التطبيق الميداني ، الأمر الذي فرض على الإدارة المركزية تغيـير

---

(1) أصبحت ما كان يعرف بالأملاك الشاغرة تسمى أملاك الدولة بمقتضى الأمر 66-102 المؤرخ في 06 ماي 1966 ، أنظر ، محيو ، مرجع سابق ، ص 229 .

(2) أصل هذه الصلاحيات كانت للمجلس العام الذي يعتبر هيئة مداولة ، إلا أنها حولت للمحافظ بموجب الأمر 16/62 المؤرخ في 09 أوت 1962 .

(3) محيو ، مرجع سابق ، ص 110 .

أسلوب المحافظات النموذجية ، بما يعرف بالبرامج الخاصة .

2/1- تجربة البرامج الخاصة : " LES PROGRAMMES SPECIAUX "

تمثل البرامج الخاصة إحدى أشكال التخطيط الإقليمي المحلي ، التي تهدف بالدرجة الأولى إلى تنمية المحافظات اقتصاديا و اجتماعيا ، بفضل المساعدات المالية و التجهيزية التي تضعها الدولة تحت تصرف المحافظات المبرمجة ، من أجل إزالة الفوارق الجهوية الموجودة .

تم الإنطلاق في تطبيق هذه البرامج الخاصة منذ 1966 ، على مستوى عشرة (10) ولايات هي:الواحات،الأوراس،تيزي وزو،التيتري،تلمسان،سطيف،سعيدة،قسنطينة، الشلف و عنابة و ذلك حسب ترتيب زمني متتالي (1) . و بقدر الإنعكاسات الإيجابية المترتبة عن هذه التجربة التنموية،خاصة على الصعيد الإقتصادي،كإنشاء مناطق صناعية جديدة ، و بناء عدد لابأس به من القرى الفلاحية في الأقاليم الريفية ، و شق طرق برية و بناء مؤسسات اقتصادية و تعليمية ، و بالرغم ما أعطته من معنى جديد للتنمية المحلية القائم على التعاون بين الدولة و الجماعات المحلية في الميدانين الإقتصادي و الإجتماعي (2) .

إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور آثار سلبية لهاته البرامج الخاصة ، فتركيزها على تنمية النشاط الصناعي على مستوى المدن الحضرية ، خلق ظاهرة نزوح ريفي إلى تلك الأقطاب الصناعية، حيث قدر عدد سكان الريف الذين توجهوا إلى المدن خلال الفترة(1966-1977) بحوالي 100.000 شخص (3) . و ما ترتب عن ذلك من نمو سكاني كبير داخل تلك المدن الحضرية ، بالإضافة إلى ظهور نسيج عمراني من البيوت القصديرية على حواف المدن .

3/1- تجربة إعادة تنظيم المحافظات :

هي عملية إصلاح نموذجي في مجال تنظيم المحافظات، حيث اتخذت كلا من باتنة

---

(1) لمزيد من المعلومات أنظر الخريطة رقم 01 .

(2) Semoudi selim ," la lutte contre les disparites régionales ou la recherche d'un équilibre dans le developpement " Revue , la vie des collectivités locales , N° 02 , 1979 .

(3) بشير التجاني ، التحضر و التهيئة العمرانية في الجزائر . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000 ، ص 24 .

و تيزي وزو كمحافظتين نموذجيتين لتجربة هذا الشكل التنظيمي ، الذي لم يكن إلا تمهيدا لإصلاح عام تكرس في الأمر الصادر لسنة 1969 و المتعلق بالولاية .

2-المرحلة الثانية (1969-1990) :

استكمالا للتنظيم البلدي ، رأت السلطة الحاكمة ضرورة وضع نص تشريعي ينظم الولاية ، بإعتبارها الهيئة القاعدية الثانية للإدارة المحلية بالجزائر . و عليه صدر قانون الولاية عام 1969 ، تتويجا لأعمال تحضيرية و مشاريع تمهيدية سبقته (1) .

يتمثل المرجع القانوني للتنظيم الولائي في الأمر 38/69 الصادر في 23 ماي 1969 ، و هو بمثابة ترجمة قانونية لميثاق الولاية ، الذي صدر بتاريخ 1969/03/26 ، مؤكدا في مادته الأولى ، إعتبار الولاية جماعة عمومية إقليمية ، ذات شخصية معنوية و إستقلال مالي ، تتميز بإختصاصات ذات طابع سياسي ، إقتصادي ، إجتماعي و ثقافي . تمثل مقاطعة إدارية تابعة للدولة . كما يوضح هذا القانون (2) الوسائل المالية و التنظيمية التي تعتمد عليها الولاية في تحقيق تنميتها الإجتماعية و الإقتصادية .

و تطبيقا للسياسة الإشتراكية المنتهجة في تلك الحقبة ، تتحدد مجالات تدخل الولاية في التنمية المحلية على مستوى الجوانب التالية :

- التجهيز و التنشيط الإقتصادي المحلي ،
- التنمية الزراعية ،
- التنمية الصناعية و الحرفية اليدوية ،
- التنمية السياحية ،
- النقل و البناء التحتي و السكن ،
- التنمية الإجتماعية و الثقافية .

و تشجيعا للمبادرات التي من شأنها دفع عجلة التنمية المحلية بالولاية ، منح قانون

(1) تحضيرا للقانون الولائي ، قام وزير الداخلية في جانفي 1969 بإعداد وثيقة بعنوان : " التنظيم الجديد للمحافظة " تضمن المحاور الأساسية للإصلاح الولائي ، و قد إستعملت كأساس لتحرير المشروع التمهيدي لميثاق و قانون الولاية ، ثم نوقشا هذان النصان من طرف الحزب، الحكومة و مجلس الثورة أين تم إثرائهما .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مجلس الثورة ، أمر 38/69 يتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، الصادرة في 23 ماي 1969) ، ص520 .

الولاية (38/69) للمجلس الشعبي الولائي أدوات قانونية و تنظيمية، كإحداث المؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع الإقتصادي ، و المشاركة برأسمال في المشاريع الإستثمارية التي من شأنها تنشيط الحياة الإقتصادية ، الإجتماعية و الثقافية في الولاية ، دون أي قيد ، عدى شرط تحقيق التوازن بين إيرادات و نفقات المرافق ذات الطابع الصناعي و التجاري . و من بين النشاطات التي كلفت بإنجازها ، نذكر على سبيل المثال لا الحصر مايلي :

- إنشاء البنايات المدرسية و المنشآت الرياضية و كذا المراكز المهنية ،
- بناء السكنات ذات الطابع الإجتماعي بما يسمح من السيطرة على الطلب بخصوص المساكن ،
- حماية و ترميم الأراضي ،
- تنظيم النقل و ترتيب المناطق الصناعية ،
- إحداث وحدات ذات أهمية محلية .

إضافة لذلك يشارك المجلس الشعبي الولائي في بعض النشاطات ذات الطابع البلدي ، كأخذه بعين الإعتبار بعض الإحتياجات و الإهتمامات التي تطرحها البلديات أثناء إعداده لبرنامج التجهيز و التنمية للولاية ، و هو ما أقرته المادة 69 من القانون سابق الذكر ، كما يشجع المبادرات البلدية في مجال النشاطات و المشاريع التنموية ، بالإضافة إلى إمكانية مد مساعدات مالية للبلديات التي تعاني نقصا في هذا الجانب . غير أنه بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي خولها له القانون 38/69 ، لم يكن هناك فرصة و مناخ ملائم لجعلها موضع التطبيق ، بالنظر إلى أسلوب الرقابة السياسية التي كان يفرضها الحزب بحكم انتقاء هذا الأخير لأعضاء المجلس ، و كذا الرقابة القانونية ، أو ما تعرف برقابة الوصاية التي تتكفل بها السلطات المركزية كخضوع ، مداولاته لمراقبة شرعيتها و ملاءمتها وفقا لإجراءات الإبطال ، الإستبدال أو التصديق (1) .

و بحلول سنة 1981 صدر إصلاح جديد على مستوى التنظيم الإداري الولائي ، أدخل بموجبه تعديلات هامة تهدف إلى تفعيل دور الولاية في مجال التنمية المحلية ، و تمثل في القانون 02/81 الصادر بتاريخ 1981/02/14 المتعلق بالولاية (2) ، أعقبته من مراسيم تنظيمية و تطبيقية طيلة سنتي 1981، 1982 ، سمحت بتوضيح و تحديد

---

(1) محيو ، مرجع سابق ، ص 261 .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 02/81 يتضمن قانون الولاية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 07 الصادرة في 1981/02/17) ، ص 146 .

صلاحيات الولاية في قطاعات : الشباب و الرياضـــة ، الفلاحة ، الصحة ، النقل و الصيد البحري ، الشغل و التكوين المهني ، التربية ، الصناعـة و الطاقة ، الري ، الحماية و الترقية الإجتماعية لبعض فئات المواطنين ، التخطيط و التهيئـة العمرانية ، الثقافة ، التجارة ، البريد و المواصلات ، المنشآت القاعدية ، الشؤون الدينية ، استصلاح الأراضي و الغابات و أخيرا قطاع السكن و التعمير .

و تحقيقا لهذه الصلاحيات منـح هذا الإصلاح القانونـــي للولاية وسائل تنظيمية قانونية ، تتمثل في تشجيع كل مبادرة عامة أو خاصة، من شأنها تحريك عملية التنمية المحلية بالولاية ، إضافة إلى المشاركة في كل المشاريع و البرامج التنموية ذات البعـد المحلي ، و كذا حق إنشاء مؤسسات عمومية محلية سواء في مجال الإقتصاد أو الخدمات .

إضافة لهذا التعديل باشرت الإدارة المركزية إصلاح هيكلي على مستـوى الولايات و البلديات ، تمثل في القانون 09/84 (1) ، الصادر يوم 1984/02/04 ، المتعلق إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد ، حيث أصبح عدد الولايات يساوي 48 ولاية بعد أن كانت تقـــدر بـ 31 ولاية ، و وصل عدد البلديات إلى 1541 بلدية .

خلاصـة لكل ما عرض عن هذه المرحلة التاريخية من تطور تنظيـــــــم الولاية بالجزائر ، يظهر لنــــا بجلاء ، أن الولايـة بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها إياها قانون الولاية 38/69 في مجال التنميـــــة الإقتصادية و الإجتماعية ، إلا أنها لم تتمكن على إزالة الهيمنة التي كان يفرضها الحزب الحاكم آنذاك ، فأصبحت أداة لتحقيق أهداف الحزب بدلا من أن تكون وسيلة في القيام بالتنمية المحلية . حيـــث أصبح أمـين محافظة حزب جبهة التحرير الوطني على مستوى الولاية هو صاحب السلطة الفعلية بالولاية .

أمام كل هذه المظاهـر ، و نظرا للوضعية المتأزمة التي أضحت تعانيها الولاية ، و ما انعكس سلبا على جهود التنميـــــة المحلية بها ، و بالموازاة مع التطور السياسي الذي عرفته البلاد بعد عام 1988 ، و ما تمخـــض عنه من تغيير جذري مس الخيارات الأساسية للدولة الجزائرية في مجال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية، بإعلان دستور 1989 صراحة التخلي عن النهج الإشتراكي في تنمية المجتمع و إعتنـــاق ثقافة ، و أيديولوجية تنموية جديدة قائمة على مبادئ الإقتصاد الليبرالي ؛ إضافة إلى ما أقره من تعدديـــة سياسيـــة . كل هذه المستجدات

---

(1) الجمهورية الجزائريـــــة الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 09/84 ، يتعلق بالتنظيم الأقليمي للبلاد ، (الجريدة الرسمية ، العدد 06 بتاريخ 02/07/ 1984) ، ص 139 .

طرحت مسألة تحديد نظام جديد للولاية ، كفيل بأن يجعلها تتكيف مع هذه التحـــولات و يسمح لها بمواصلـــة اختصاصاتها على صعيد التنمية المحلية بأكثر نجاعة و فعالية ،وبالتـــالي صدر القانـــون 09/90 بتاريخ 1990/04/07 يتضمن قانون الولاية (1). و عليه ما الجديد الذي جاء به هذا القانون الولائي في مجال التنظيم الإداري للولاية ودورها في التنمية المحلية؟

3- المرحلة الثالثة : (1990 - 1998) :

من الناحية التاريخية ، و قبل التعرض للإصـــلاح الولائـــــي الذي رسمه قانون 09/90 ، ينبغي معرفة الوضع الذي عرفته الولاية إبـــان المرحلة الإنتقالية التي سبقت صدور هذا الإصلاح الإداري الجديد ، و التي تميزت -أي المرحلة - بإصدار القانـــون 18/89 (2) بتاريخ 1989/12/11 معلنا بصفة رسمية تأجيل الإنتخابات التي كانت مقـــررة لتجديد أعضاء المجالس الشعبية الولائية لمدة 06 أشهر ، ابتداءا من 1989/12/12 ، التاريـــخ المحدد لانتهاء العهدة النيابية للمجالس الشعبية الولائية القائمة في تلك اللحظة .

و لتفادي الفراغ المؤسساتي على مستوى الولاية ،نص القانون 18/89 سابق الذكر في مادته الثانية على أن يقوم المجلس التنفيـــذي الولائي خلال هذه الفترة الإنتقالية - إضافة لمهامه الأصلية - بالصلاحيات المعهودة للمجلـــس الشعبي الولائي ، باستثناء القرارات التي تمس بالتصرف في أملاك الولاية .

و إذا عدنا لاختصاصات المجلس الشعـــبي الولائـــي بصفة خاصة و الولاية بشكل عام ، في ميدان التنمية المحلية ، خلال هذه المرحلة الإنتقالية ، نجدها إنحصرت في القيام بالحد الأدنى من الخدمات ، مع توقيف شبه كلي للمشاريع التنموية ، يمكن تبرير ذلـك إلى قصر المدة الزمنية (06 أشهر) ، التي لا تحفز الولاية للقيام بمشاريع تنموية كبرى .

في خضم تسارع الأحداث و تطورها ، دعت السلطـة الحاكمة إلى تنظيم انتخابات محلية في 12 جوان 1990 ، شاركت فيها عدة أحزاب ، و كانت السيطرة فيها لحزب الجبهة

---

(1) الجمهورية الجزائريـــــــــــــة الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 09/90 يتعلق بالولايـــــــــة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 15 الصادرة في 1990/04/11) ، ص 504 .

(2) الجمهوريـــــــــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 18/89 ، يتعلق بتأجيل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية،(الجريدة الرسمية،العدد 52،الصادرة في1989/12/11)،ص1422.

الإسلامية للإنقاذ ؛ هذه المرحلة اعتبرت إنطلاقة في تجسيد التنظيم الإداري الولائي الجديد ، الذي صدر قبل إجراء هذه الإنتخابات المحلية بأربعة أشهر . لذلك فمن الموضوعية بمكان التساؤل عن النظام الإداري للولاية في ظل القانون الجديد (09/90) و طبيعة اختصاصاتها التنموية ؟ .

1/3-اختصاصات الولاية التنموية في ظل القانون 09/90 :

اعتبر القانون الولائي 09/90 الولاية جماعة إقليمية عمومية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي ، و هي بذلك تكون مقاطعة إدارية للدولة ، يتم إنشاؤها بقانون ، كما أنها تتميز بحدود إقليمية رسمية،تتشكل من مجموع البلديات التابعة لها إداريا . و هي تتألف من جهاز مداولة هو المجلس الشعبي الولائي و هيئات تنفيذ لاتركيزية تنحصر في الوالي و مدراء الهيئة التنفيذية للولاية ، و هو ما سيتم التعرض له لاحقا .

أ- المجلس الشعبي الولائي و دوره في التنمية المحلية :

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة إدارية لامركزية ، لها دور رئيسي في التنمية المحلية ، لذا لابد من معرفة تنظيمه و سيره و اختصاصاته التنموية .

أولا : تنظيم المجلس الشعبي الولائي و سير عمله :

يشكل المجلس الشعبي الولائي إحدى هيئتي الولاية إلى جانب هيئة الوالي ، يمثل جهازًا للمداولة،يتألف من أعضاء يتراوح عددهم حسب عدد سكان الولاية ما بين 35 عضوًا كحد أدنى بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،و 55 عضوا بالنسبة لتلك التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة (1) . ينتخبون لمدة 05 سنوات من طرف

---

(1) نجد أن تحديد عدد المقاعد المكونة للمجلس الشعبي الولائي ، حددت في المادة 83 من القانون 13/89 المؤرخ في 1989/08/07 ، الملغى بموجب الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات خاصة في مادته 99 بعنوان أحكام خاصة بإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي .

سكان الولاية وفقا لأسلوب الإقتراع العام المباشر و السـري ؛ و يشترط على الراغب في الترشيح للعضوية بالمجلس أن يكون من جنسية جزائرية ، متمتعـا بحقوقـه المدنية و السياسية ، يبلغ من العمر 25 سنة أثناء يوم الإقتراع ؛ كما يجب عليه إما أن يترشـح ضمن قائمة حزب معين ؛ و إما أن يترشح ترشحا حرا ، و هنا يكون مطالـب بتدعيم ترشيحه بتوقيعات 05 % (1) على الأقل من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية بترشيحه ، على أن لا يقل العدد عن 150 ناخبا و ألا يزيد عن 1000 ناخب (2) .

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من ضمن أعضائه رئيس له طيلة الفـترة الإنتخابية ، و دون أن يشترط في ذلك أن يكون إختيار رئيس المجلس من بين أعضاء القائمة التي إستحوذت على أغلبية المقاعد مثل ما أقره القانون البلدي 08/90 في مادته 48، بل نجد القانون الولائي قد ترك أمر الإختيار للتفاهم و المشاورات بين الأعضاء بغض النظـر عن حجم و وزن كل كتلة حزبية داخل المجلـس الشعبي الولائي . كما يختار رئيس المجلس من بين أعضاء المجلس نائبين (02) إلى أربعة نـواب بحسب عـدد المقاعد التي يحتويها المجلس (3) ، تكمن مهمتهم في مساعدته بصفة دائمة في معظم مهامه .

و بالرجـوع إلى أحكام المادة 11 من قانون الولاية 09/90 ، يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة ، تكون مدة كل واحدة منها 15 يوما،يمكن أن تمدد عند الضـرورة إلى 07 أيام بموافقة أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي ، و تنعقد هذه الدورات خلال أشهر : مارس ، جوان ، سبتمبر و ديسمبر . كما بإمكانه – أي المجلس – المبادرة بتنظيـم دورات إستثنائية و طارئة حسب الظروف المستجدة شريطة أن تكون بناءا على طلب مـن رئيسه أو 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي . و يتم البث في القرارات التي

---

(1) حددت هذه النسبة في القانون الإنتخابي 13/89 الملغى بـ : 10 % .

(2) الأمر 07/97 السابق ، المادة 82 ، ص 12 .

(3) في هذا الإطار صـدر المرسوم التنفيذي 463/91 ، المؤرخ في 1991/12/03 ، المحدد لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحـة لهم ، حيث نصت مادته الثالثة على أن عدد نواب رئيس المجلس يحددون كما يلي :

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يتراوح عدد مقاعدها بين 35 و 42 .
- 3 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يتراوح عدد مقاعدها بين 43 و 51 .
- 4 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التي يكون فيها 55 مقعدا .

يصدرها المجلس عن طريق مداولة يصادق عليها بأغلبية الأعضاء الممارسين و ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات .

و حرصا على شفافية نشاطات و مداولات المجلس رأى المشرع الجزائري إعطاء الطابع العلني لتلك المداولات و هذا تطبيقا لأحكام المادة 17 من القانون 09/90 ، مع استثناء حالتين لا تكون فيهما الإجتماعات علنية و هما :

- عندما يكون موضوع الجلسة دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين .
- عندما يكون موضوع الجلسة يتعلق بمسائل لها صلة بالأمن و الحفاظ على النظام .

و فيما يخص التنظيم الهيكلي للمجلس الشعبي الولائي ، و قصد تمكين هذا الأخير التكفل بصلاحياته و مهامه المنوطة به ، رسم قانون الولاية تنظيما هيكليا للمجلس تمثل في: مكتب المجلس ، أمانة المجلس ، ديوان رئيس المجلس و اللجان .

- مكتب المجلس:

بناءا على المادة 29 من القانون 09/90 ، يتم إنشاء مكتب المجلس بمناسبة عقد كل دورة ، هو مكتب يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء كأقصى حد ، يقترحون من طرف رئيس المجلس ثم يعرضهم على أعضاء المجلس للمصادقة عليهم في بداية إفتتاح كل دورة . على هذا الأساس فإن حياة مكتب المجلس مؤقتة و مرتبطة بمدى الفاصل الزمني الموجود بين الدورة العادية و الدورة التي تليها (1) .

- أمانة المكتب و ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي:

رجوعا إلى المادة 29 في فقرتها الثانية ، يساعد مكتب المجلس في أداء مهامه أمانة ، يعين أعضاؤها من بين موظفي ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي ، مهمتها التنظيم الزمني و المكاني لنشاطات المكتب .

---

(1) يجدر الإشارة إلى أن أحكام هذه المادة جديدة ، تكاد تكون مخالفة لما نصت عليه المادة 32 من القانون الولائي السابق (38/69) و التي لم تنص على تأقيت المكتب مما أقر ديمومته و استمراريته حسب طول المدة الإنتخابية المقدرة بخمسة سنوات .

أما ديوان رئيس المجلس ، نصت عليه المادة 31 من القانـــون 09/90 ، معتبرة إياه جهازا يعمل على نحو دائم ، يتشكل من بين موظفين يختارهم رئيـــــس المجلس من ضمن مستخدمي الولاية ، وفقا لشروط معينة حددها المرسوم التنفيذي رقـــم 404/90 المؤرخ في 1990/12/22 و المتعلق بتنظيم و سير ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي (1) .

- لجان المجلس :

تعتبر هذه اللجـــــان أجهزة استشارية ليس إلا ، ينحصر دورها في دراسة المسائل و القضايا المعروضة على المجلـــس الشعبي الولائي ، سواء في جانبها الفني أو القانوني ، تختم بإعداد تقارير بشأنها تتضمـــن اقتراحاتهـــا ، و لها في ذلك أن تستعين بكل مواطن من تراب الولاية ترى أنه مختص في المسألة محل الدراسة ؛ كما أجاز لها القانون طلب الإستمــــــاع إلى تقارير موظفي الدولة التابعين لمختلف القطاعات على مستوى إقليم الولاية .

في هذا الصدد ، نصـــت المادة 22 على وجود صنفين من اللجان ، أحدهما لجان دائمة تتمثـــــــل في (2) : لجنة الإقتصاد و المالية ، لجنة التهيئة العمرانية و التجهيز ، لجنة الشؤون الإجتماعية و الثقافية؛والصنف الثاني لجان مؤقتة،للمجلس كامل الحرية في إنشائها بحسب تقديره للمسائل التي يرى ضرورة إنشاء لجنة مؤقتة تتابعها ؛ و يتم عملية إنشاء هذه اللجان (الدائمة و المؤقتـة) وفقا لمداولة يتخذها المجلس بناءا على اقتراح من طرف رئيسه أو ثلث أعضائه ، على أن يكفل تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي ، بحكـم أن التمثيل في المجلس قائم على قاعدة التعددية الحزبية .

في هذه النقطة و إجابة لتساؤل قــد يطرحه العديد من الدارسين في جدوى وجود مثل هذه اللجان يقول الأستاذ "سعيدي الشيـخ" : " إن إدراج القـــانون لهذه اللجان ضمن نصوصه يشكل مساهمة مفيدة في مختلف أعمـــال و نشاطات المجلس ، حيث أنه يجد تحت تصرفه أعمال ضرورية تمكنه مـــن إتخاذ القرارات في كل ما يتعلق بشؤون الولاية في مختلف القطاعات ، ما دامـت أن مهمة كل لجنة تكمن في دراسة المسائل التي ينبغي أن تناقش أمام المجلس . و هذا شيئ ضروري للوقوف أمام الجهاز التنفيذي

---

(1) الجمهوريـــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 404/90 يتضمن تنظيم و سير ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي،(الجريدة الرسمية،العدد56الصادرة في24ديسمبر1990)،1802.

(2) مقارنة بالقانون الولائي السابق لعام 1969 ، فإن قانون 09/90 لم ياتي باللجنة الإدارية و لجنة الفلاحة و التنمية الريفية إلا أنه إبتكر لجنة جديدة هي لجنة التهيئة العمرانية .

و مختلف مصالحه خاصة بعدما أُثير في كثير من المـرات أن المجالس المحلية كثيرا ما عانت من عقدة النقص أمام المجلس المذكور " (1) .

من خلال كل ما تقدم شرحه ، قد يتساءل الدارس عن دور هذا المجلـس الشعبي الولائي في التنمية المحلية ؟

ثانيا- دور المجلس الشعبي الولائي في التنمية المحلية :

استنادا على المادة 58 من قانون الولاية ، تظهر إختصاصات المجلس بصفة عامة في أعمال التنمية الإقتصادية ، الإجتماعية ، الثقافية ، تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة .

- الإختصاصات العامة :

للمجلس الشعبي الولائي الحـق في معالجة الشؤون العامة التي يرى و يقدر على أنه تابعة لإختصاصاتـه و تهم الولاية ، كما أنه بحكم قيمته القانونية كمجلس يمثل عموم مواطني الولاية ، بإمكانه الإبداء بأرائه القانونية و تقديم الإقتراحات و الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية، ثم إرسالها إلى الوالي الذي يبلغها بدوره إلى الوزير المختص بالمسألة المعالجة.

لقد أعطى القانون لهذا المجلس،أداة قانونية تسمح له بممارسة السلطة الرقابية على كامل المصالح الولائيـة في مختلف القطاعات سواء الإقتصادية أو الإدارية ، بمقتضى إنشاء لجان تحقيق عن القضايـا ذات العلاقة بسير الولاية و تنميتها ، مع تبليغ نتائجها إلى الوالي و وزير الداخلية،قصد إتخاذ التدابير الوقائية اللازمة ؛ إضافة لذلك يجوز للمجلس الشعبي الولائي و دون أي قيد ، إخطـار وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة .

- إختصاصات المجلس في مجال التخطيط :

في إطار تجسيد التنمية الشاملة للولاية (إقتصاديا،إجتماعيا و ثقافيا)، يقوم المجلـس الشعبي الولائي ، بالمصادقة على مخطط الولاية في المدى المتوسط،و الذي يحدد بمقتضـاه

---

(1) الشيخ سعيدي ، التنمية المحلية الشاملة بين النظرية و الممارسة ، (رسالة ماجستير ، معهد العلـوم القانونية و الإدارية ، جامعة سيدي بلعباس ، 1996)، ص 115 .

البرامج ، و الأهداف المتوخاة منها ، و كذا الوسائل التي ينبغي توفرها لتحقيق تلك الأهداف و البرامج ؛ كل هذا في إطار علاقة تعاقدية بين الولاية كجماعة إقليمية محلية و الدولة . و لا يفوتنا في هذا المقال الإشارة إلى أن قانون الولاية لم يأتي على ذكر كيفية إعداد المخطط بل جعل ذلك من اختصاص النصوص التطبيقية " Textes d'application " بالرغم من إنشائه بنكا للمعلومات على مستوى الولاية (1) ، حددت مهمته في جمع كل الدراسات و المعلومات و الإحصائيات الإجتماعية و العملية المتعلقة بالولاية، قصد استغلالها أثناء مباشرة إعداد المخطط الولائي .

من جهة ثانية ، يشارك المجلس الشعبي الولائي بصفة مباشرة في إعداد و تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ، و الحرص على متابعة تنفيذه سواء على المستوى الولائي أو الجهوي أو حتى الوطني ، مع مراعاة أحكام المادتين 24 و 43 من القانون 03/87 المؤرخ في 27 يناير 1987 و المتعلق بالتهيئة العمرانية . كما يمكنه تشجيع كل مبادرة من شأنها المساهمة في التنمية المتوازنة للولاية ، من خلال العمل على ترقية المشاريع الإستثمارية و برمجتها ضمن مخطط الولاية ؛ حيث يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجال الإستثمار حول النفقات الواجب تخصيصها في شكل رأسمال إلى صناديق المساهمة حسب التشريع المنظم لهذه العملية .

- اختصاصات المجلس في المجال الإقتصادي :

تظهر اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على المستوى الإقتصادي في مختلف الجوانب كالفلاحة ، الري و الهياكل الإقتصادية .

في ميدان الفلاحة ، يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل النشاطات و العمليات الهادفة إلى حماية الأراضي الفلاحية و توسيعها عن طريق الإستصلاح الفلاحي ، و العمل من أجل ترقية هذه الأراضي و التهيئة و التجهيز القروي . في هذا الإطار يتخذ المجلس كافة التدابير ضد الأخطار المصاحبة للفياضانات و الجفاف ، و يسعى من أجل خلق و تشجيع كل التدابير الوقائية من الكوارث و الآفات الطبيعية ؛ كما يبادر في ميدان التشجير و حماية التربة و إصلاحها ، القيام بكل عمل من شأنه تنمية الأملاك الغابية و حمايتها ، و تشجيع تدخل المتعاملين ، كما يساهم في مجال الصحة الحيوانية بكل أعمال الوقاية و مكافحة

---

(1) قانون 09/90 السابق ، المادة 61 ، ص 509 .

الأوبئة التى تنخر في العديد من الأحيـــــان أجسام تلك الحيوانات .

أما على مستوى الري يبادر المجلس بإنجاز كل أشغال التهيئة و التطهير و تنقيـــــة مجاري المياه في حدود إقليمها . في هذا الإتجاه يعمل المجلس على تطوير الري الصغــــــير و المتوسط عن طريق مساعدة بلديات الولاية تقنيا و ماليا لإنجاز مشاريع التموين بالميـــــاه الصالحة للشرب و تطهير المياه التى تتجاوز الحدود الإقليمية للبلديات المعنية و إعــــــادة استعمالها .

و فيما يخص الهياكل القاعدية ، أحدث القانون 90 /09 إختصاص ولائـــــــي جديد ، تمثل في تنمية الريف و خاصة في مجال الإنارة و فك العزلة ، فأصبح سنويا تحــــدد مجموعة من المناطق الريفية لتزويدها بالكهرباء (الكهرباء الريفية) . في حين لم تتغير بعــــض الإختصاصات الأخرى عن ماكان عليه أثناء القانون الولائي السابق لعام 1969 ، و المتمثلـة أساســــــــا في:

- مبـــــادرة المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق الولائية وصيانتهـــــــا .
- تصنيـــــف طرق الولاية و إعادة تصنيفها حسب الشروط المحددة في التنظيم مع مراعاة الشبكة الوطنية للطرق .
- المبــــــــادرة بالأعمال الهادفة إلى ترقية هياكل إستقبال الأنشطة و تنميتها .

إن ما يـــــــــجدر الإشارة له في خضم عرض هذه الإختصاصات الإقتصادية للمجلس ، قدرته في إنشاء مؤسسات عمومية إقتصادية ولائية ، وفقا لمداولة ، خاصة تلك المؤسسات الولائية ذات الطابـــع التجاري و الصناعي تكيفا مع مرحلة الدخول في إقتصاد السوق ، الأمر الذي يحتم على الجماعــــــات المحلية (بلدية و ولاية) تكييف كل أدواتها و وسائلها الإقتصادية ، للدخول في عمليـــــة التنمية دون أي عائق و وفقا للمبادئ التي يتطلبها الإقتصاد الحر .

- اختصاصات المجلس في مجال التكوين و التربية :

كانت الإشارة لإختصاصات المجلس الشعبي الولائـي في مجال التكوين و التربية ، في قانون 90 /09 ، بشكل مقتضب ، حيث حددت في المـــادة 74 منه ، هذه الأخيرة أعطت للولاية أن تتولى في حدود المعايير الوطنية و تطبيقا للخريطة المدرسيـــــــة و التكوين إنجاز

مؤسسات التعليم الثانوي و التقني و التكوين المهني ، مع صيانتها و العناية بها (1) .

- اختصاصات المجلس في مجال التنمية الإجتماعية :

التنمية الإجتماعية تعني عملية ترقية و تطوير القطاعات الإجتماعية للفرد و كل ما يهمه في حياته اليومية في ميادين : الشغل ، الرياضة ، الثقافة ، الوقاية الصحية ، السياحة و أخيرا السكن .

ففي مجال التشغيل يحق للمجلس الشعبي الولائي المبادرة في التشجيع و المساهمة في البرامج الهادفة إلى ترقية الشغل ، بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الإقتصاديين سواء لصالح الشباب البطال أو المناطق المراد ترقيتها . كما يشارك المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية التابعة لإقليم الولاية ، في كل نشاط اجتماعي من شأنه تقديم مساعدات و إعانات مادية و معنوية لبعض الفئات الإجتماعية ، كالطفولة ، المعوقين ، المسنين ، المعوزين ، البطالين و كذا التكفل بالمتشردين و المرضى عقليا .

أما في ميدان الصحة العمومية يتولى المجلس ، دون الخروج عن المعايير الوطنية ، و تطبيقا للخريطة الصحية ، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز القدرات المادية للبلديات .

و بشأن اختصاصاته الثقافية ، يسعى المجلس إلى المبادرة بالمساهمة في كل عمل من شأنه ترقية التراث الثقافي و المحافظة عليه ، إذ يبادر بإنجاز المنشآت و الهياكل الثقافية ، الرياضية و الترفيهية بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر أو جمعية مكلفة بترقية هذه النشاطات . ناهيك عن القيام بأي إجراء يكون من ورائه مساعدة استغلال القدرات السياحية و فسح مجال الإستثمار في هذا الشأن .

أما في ميدان السكن نظرا إلى الأهمية التي يكتسيها هذا الجانب في حياة المواطن ، أكدت المادة 82 من القانون 09/90 على أن المجلس الشعبي الولائي يدعم كل البلديات التابعة قصد تطبيق برامجها الإسكانية ، الأمر الذي يلزمه على القيام بالمهام التالية :

---

(1) و دون الحياد عن فلسفة ديمقراطية التعليم ، ظهرت للوجود خاصة في ميدان التكوين المهني بعض المؤسسات التكوينية ذات ملكية خاصة سيما في مجال تكوين الإعلام الآلي و المحاسبة ، و هذا بعد أن حصلت تلك المؤسسات على إعتمادها من طرف الوزارة المكلفة بالتكوين المهني و التمهين .

- تقديم مساهمات مالية لإنشاء المؤسسات و شركات البنـــــاء العقاري طبقا للتشريع المعمول به ،
- تشجيع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن ،
- المبادرة أو المشاركة في ترقية البرامج السكنية المخصصة للإيجار ،
- المشاركة في عمليات الإصلاح و إعادة البناء بالتشاور مع البلديات .

تقييمـــا للصلاحيات التي أتينا على ذكرها ، نخلص لنتيجة رئيسية مفادها أن قانون الولاية 09/90 لم يولـــ أهمية بالغة لبعض القطاعات ذات الأهمية الإستراتيجية ، في دولة تسعى لإنتهاج نظام إقتصاد السوق ، حيث لم يأتـ حافلا بالصلاحيات التي تمس القطـاعات الأساسية للتنمية مثل النقـل ، الصناعـة التقليدية و السياحة ، مما ينقص من عمومية مفهوم التنمية المحلية الشاملة من جهة و يقلـــص الدور الذي ينبغي على الوحدات المحلية مباشرته في ميدان قطاعـــات النشاط سابقة الذكر بالرغم ما تكتسيه - أي القطاعات - من أهمية بإعتبارهـــــا موارد مالية هامة يمكن أن تدعم خزينـة الجماعات المحلية . لما تمثله من مناخ خصب للمنافسة النزيهة التي جاءت بها الإصلاحات الإقتصادية بعد 1990 (1) .

إن مبدأ حق المبادرة في إنجـــاز المشاريع ، الذي جاء به القانون الجديد ، اصطدم في العديد من المرات بقرارات الأجهـــزة الإدارية المركزية الوصية على القطاع ، المبرمج فيه المشروع ، و تبعا لذلك بقي دور الهيئـــات المحلية المنتخبة (اللامركزية) شكليا أكثر منه فعلي،و هو ما انعكس سلبا على وتيرة التنميـة المحلية الإقتصادية و الإجتماعية، بسبب إلزام الجماعات المحلية أخذ راي مسبق للوزارة المعنية بالنشاط كشرط اساسي لممارسته محليـــا . و هذا الإجراء يتناقض مع مفهوم الإختصاص العـــام للمجموعات المحلية في مجال الشؤون المحلية . كل هذه النقائص نجم عنها ظهور مشاريع عديـــدة على المستوى المحلي منقوصـــة الإنجاز ، بسبب التضارب الذي يوقع في تحديد الجهة التي تقـــوم بتمويل المشروع و بالتالي حقها في الإستفادة منه ، فهل هي الوزارة الوصية على القطـــــاع الذي احتوى المشروع أم الوحدة الإقليمية التي يتواجد على ترابها المشروع ؟

---

(1) يتمثل الإطار القانوني للمنافسة في الأمر رقم 06/95 الصادر يوم 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة .

ب- دور الهيئات اللاتركيزية في التنمية المحلية بالولاية :

إن المتبـــع بإمعان للقوانين المنظمة للإدارة المحلية بالجزائر ، يلحظ وجود هيئات لاتركيزية ملازمة و موازية للهيئات اللامركزية (1) . تطبيقا للقاعـــدة الأساسية المتمثلة في وحـــدة السيادة ، و هو ما أشرنا له في الفصل التمهيدي . من هذا المنطلق نتسائل عن ما هي طبيعة و شكل مشاركة الهيئات اللاتركيزية المحلية في تجسيد مشاريع التنمية المحلية ؟

كما هو الحال بالنسبة للتنظيم الإداري البلدي ، تتشكل الولاية من أجهزة إداريـــة لامركزيـــة تتمثل في المجلس الشعبي الولائي ، و أخرى لاتركيزية لها مهمة تنفيذية تتشخص في الوالي و المجلس التنفيذي الولائي ، و بصفة استثنائية رئيس الدائرة . لهذا من المفيد بمكان أن نتطرق إلى دور هذه الهيئات اللاتركيزية على المستوى الولائي .

أولا : دور الوالي :

يعتبر الوالي من الناحيـة التاريخية خليفة المحافظ ، المستلهم من التنظيم الإداري المحلي الفرنسي أثناء حكم نابليون ، و الـذي أستعمل في الجزائر كلقب إداري متداول طيلة الفترة الممتدة من 1962 إلى 05 جويليـــــــــة 1975 ، حيث وضع لأول مرة نظام خاص بهيئة الوالي ، جعل هذا الأخير رجلا سياسيـا و إداريا مقابل مسؤول الحزب الحاكم على مستوى الولايـــــــــة .

و دون الولـــــــوج في تفتيت و تحليل هذه العلاقة (2) ، و تقيدا بمبدأ وحدة الفكرة ، سنتطرق لمؤسسة الـــوالي على ضوء القانون الولائي الجديد ، الذي اعتبرها أحد هيئتا الولاية إلى جانب المجلس الشعـــبي الولائي ، مهمتها تنفيذ قرارات هذا الأخير و حماية مصالح الدولة محليا .

إن مصطلــــــح الوالي من الأدبيات الإدارية و يعني لغة تولي الشيئ ، أي التكفل به ، أما في ميدان القانـــون الإداري ، يعتبر الوالي من الناحية الوظيفية سلطة من سلطات الإدارة المركزية ، و من الناحيـــــــة العضوية ممثلا عن كل وزراء الحكومة عدى وزير العدل ، الدفاع الوطني و الخارجية . و هو بذلك يمثل السلطة السياسية و الإدارية للحكومة

---

(1) سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري . القاهرة : دار الفكر العربي ، 1992 ، ص 49 .

(2) محيو ، مرجع سابق . ص 273 .

على المستوى المحلي . يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية أثناء مجلس الوزراء بناءا على اقتراح من وزير الداخلية (1) . و في مجال تحديد اختصاصاته نصت المادة 93 من القانون 09/90 أن الوالي له حق الإشراف و التنسيق و المراقبة لمختلف مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية بإستثناء :

- العمل التربوي و التنظيم في ميدان التربية و التكوين ،
- وعاء الضرائب و تحصيلها ،
- الرقابة المالية للنفقات العمومية و تصفيتها ،
- إدارة الجمارك ،
- مفتشية العمل ،
- مفتشية الوظيف العمومي .

و استنادا إلى قاعدة الضبط الإداري التي يمنحها قانون الولاية للوالي ، فإنه يتولى السهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم في حدود اختصاصاته ، و كذا محافظته على النظام و الأمن و السكينة العامة ، عن طريق الوضع تحت تصرفه مصالح الأمن و الدرك للإستعانة بهم في تطبيق القرارات المتخذة في هذا الإطار ، بحكم اعتباره الهيئة المخولة لها تنسيق أعمال مصالح الأمن في الولاية .

من جهة ثانية أشار قانون الولاية 09/90 إلى إختصاصات الوالي بإعتباره منفذا لقرارات المجلس الشعبي الولائي ، و هي صلاحيات لها علاقة وطيدة برئاسته للمجلس التنفيذي الولائي ، فقانون الولاية لم يفصل هاتين الهيئتين عن بعضهما البعض ، إنما جعلهما في قالب وظيفي واحد ؛سيما أثناء التحدث عن إجراءات تنفيذ قرارات و توصيات المجلس ، التي تضمنتها مواد الفصل الثالث من الباب الخامس لقانون الولاية 09/90 ، الذي جاء بعنوان قرارات الوالي .

على هذا الأساس يتجلى دور الوالي في بلورة القرار التنموي المحلي ، من حيث التزامه تنفيذ القرارات و التوصيات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي ، إضافة إلى سهره الدائم على السير الحسن للمصالح الإدارية للولاية و كذا تنشيط و مراقبة عمل المؤسسات العمومية الولائية . كما أعطى له القانون البلدي 08/90 كحالات استثنائية إمكانية الحلول

---

(1) في هذا الشأن أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 230/90 الصادر في 1990/07/25 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية .

محل المجلس الشعبي البلدي ، إذا ما قدر أن الوضع الأمني يستدعي ذلك (1) ، إضافة إلى أن مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تكتسي القوة التنفيذية ما لم يصادق عليها الوالي . لذا فإن الوالي بهذه الصفة يقوم بدور المنظم" regulateur " ،و المنشط و المراقب للأعمال التي تباشرها المصالح القطاعية services sectoriales التابعة للدولة و المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، المشكلة أساسا في هيكل المجلس التنفيذي الولائي ، و عليه فما هو دور هذا الأخير في التنمية المحلية ؟

ثانيا – دور المجلس التنفيذي الولائي في التنمية المحلية :

لم يتناول قانون الولاية 09/90 بالذكر الصريح هيئة المجلس التنفيذي الولائي(2)، إلا أن ذلك لم يمنع وجودها من باب العرف الإداري و كذا التقاليد الإدارية ،حيث أشير لها في أحكام المادة 03 من المرسوم 495/91 المؤرخ في 1991/12/15 ، المتعلق بكيفية تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح و المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية و مراقبته لها (3).فهو بذلك هيئة تنفيذية تتشكل من مجمل المدراء التنفيذين على المستوى الولائي،تحت السلطة العليا للوالي الذي يترأسه ؛إنه بمثابة هيئة أركان تحيط بالوالي، عهدت له تسيير القضايا المحلية في كل المجالات الإجتماعية و الإقتصادية ، تنحصر مهمته في تنفيذ قرارات الوزراء على المستوى المحلي ، و كذا تنفيذ توصيات المجلس الشعبي الولائي .

يجتمع المجلس التنفيذي وجوبا في دورة عادية كل أسبوع برئاسة الوالي(4)،بالإضافة إلى اجتماعات استثنائية حسب الضرورة باستدعاء من الوالي . و ذلك بحضور كل المدراء التنفذيين ، بما في ذلك رؤساء الدوائر و رؤساء المجالس الشعبية لبلديات الولاية . و هذا حسب المادة 19 من المرسوم التنفيذي 215/94 الصادر في 1994/07/23 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة و هياكلها في الولاية .

---

(1) قانون 08/90 السابق ، المادة 81 ، ص 495 .

(2) نصت هذه المادة على أن " يجتمع الوالي بحكم إحتياجات التنسيق ، بالمديرين الولائيين عند الإقتضاء للقيام بمتابعة تعليمات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذ ذلك "

(3) كان إنشاء هذا المجلس بمقتضى المادة 137 من القانون الولائي السابق 38/69 الذي حدد له مهامه بصفة مزدوجة منها تنفيذ قرارات الحكومة و كذا تنفيذ توصيات المجلس .

(4) يجدر الإشارة أنه في القانون الولائي السابق (38/69) كان يجتمع المجلس مرتين في الشهر على الأقل.

تتحـــــدد صلاحيات المجلس التنفيذي على صعيد التنمية المحلية ، في إبدائه الرأي و تقديم الإقتراحات المدعمة لكافة المشاريع المراد تجسيدها على إقليم الولاية ، إضافـــة إلى السهر الجاد و المتواصل على تنفيذ كل الأوامر و القرارات و التعليمات التي تصدر عـــن السلطة المركزية ؛ و في حدود العلاقة التي تربط كل عضو من المجلس بالوالي ، فإنه يجـــب على كل مدير تنفيذي إعلام الوالي فورا بكل مسألة هامة تتعلق باختصاصه ، مدعمـــــة بملاحظات و تقارير و دراسات إحصائية يقدمها له ؛ كما أن الوالي من جهته يسهر علـــى تحويل و إعلام كل مدير تنفيذي بالمراسلات و التعليمات التي يتلقاها من السلطة المركزيـــة الوصية على احد القطاعات في مجال المشاريع التنموية على المستوى المحلي . لذا فتحقيـــق التنمية المحلية مرهون بأداء كل عضو بالمجلس التنفيذي الولائي لمهامه المطالب بها ، المتمثلـة أساسا في :

- برمجة عمل المصالح التابعة لإدراته و تنشيطها و تقويمها و مراقبتها ،
- السهر على حرص تنفيذ مصالحه لكل القرارات التنموية في حدود التنظيـــــم المعمول به ،
- إعــــداد و دراسة مجمل المشاريع التنموية ، التي من شأنها تنمية القطاع الذي يشرف عليه بالولاية ،
- السهر في حدود اختصاصه على حسن تنفيذ برامج التنمية و تنسيق إنجازها ،
- إبـــداء الرأي في تصور العمليات ذات الطابع المحلي و الجهوي أو الوطني الذي يعتزم القيام بها على تراب الولاية و في تصور شروط إنجازها ،
- متابعة و تقويم عمل المؤسسات و المقاولات المحلية المرتبطة بقطاع نشاطه .

و نظرا للأهمية التي يكتسيها هذا المجلس كاحد الأطراف المكلفـــة بتطبيق القرار التنموي المحلي ، كـان لزاما على السلطة المركزية و لازال ، التفكير في إيجاد آليات تنظيمية جديدة لهذا المجلـس (1) ، من شأنها فتح عضويته للقطاع الخاص و لو على وجه الإستشارة كعضوية ممثلي الخواص من جمعيات و نقابات مهنية . و هذا من مبـــدأ استمرارية التجديد و التكيف ، و إقرار بضرورة بعث دور هذا المجلس من جديد حسب تصريحـات العديد من المسؤولين المركزيين بالدولة الجزائرية (2) .

---

(1) Krim HAMIDI , les nouvelles Attributions du C.E.W et la mise en place des nouvelles wilayates . Alger : E.N.A , 1991 , p . 01 .

(2) آكـــد وزير الداخلية الجزائري أثناء الحوار صحفي مع جريدة '' EL - WATAN '' يوم 23 أوت 1994 ، على ضرورة وجوب بعث نشاط المجلس التنفيذي الولائي من جديد .

ثالثا : الدائرة و دورها في التنمية المحلية :

تعتبر الدائرة ثالث جهاز إداري لاتركيزي على مستوى الولاية ، و هي قسم إداري يرأسه موظف يدعى رئيس الدائرة ، يعمل تحت السلطة السلمية للوالي ، و هي لا تتمتع بالشخصية المعنوية مثل البلدية أو الولاية ، حتى و إن بدت لنا أهميتها كهمزة وصل بين الأجهزة التقريرية بالولاية و بلديات هاته الأخيرة ، فإن أصل نشأتها وردت ضمن أحكام انتقالية صدرت في وضع انتقالي (1) ، فأصبح الرهان قائما على مدى نجاعتها في الميدان كمعيار من شأنه الإبقاء على وجودها بصفة دائمة او إلغاؤها ، هذا ما أكده خطاب الرئيس "هواري بومدين" أثناء لقائه برؤساء الدوائر عام 1977 حين قال : " باعتبار البلدية الخلية القاعدية للأمة و المتمتعة بإستقلال واسع تقوم بنفسها بالتنمية الخاصة لها ، فقد كان هدفنا – عند وضع قانون الولاية – ترك التجربة و التطبيق يفصلان في مستقبل الدائرة ، و لذلك وضعناها بين قوسين " (2) . غير أن الظروف الواقعية أكدت دور هذا الجهاز الإداري كوسيط بين الولاية و البلدية ، مما فرض التخلي عن فكرة إلغاء الدائرة ، و هو ما أكده صدور النص القانوني المعدل و المتمم للقانون الولائي و البلدي لسنة 1981 . و ما زاد من اهمية الدائرة وجود بلديات كثيرة متأخرة في ميدان التسيير و التخطيط التنموي .

و بالرغم ما منح لرئيس الدائرة بموجب مرسوم 23 جانفي 1982 من اختصاصات واسعة إنحصرت أهمها في المصادقة على المداولات التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي سواء تلك الخاصة بالميزانية ، تحديد تسعيرة رسوم الطرق و وقوف السيارات، العقود و نقل الملكية ، الهبات و الوصايا ، فإن وضع الدائرة لازال غامضا فيما يخص نشأتها و بقائها ؛ فهناك من الأطراف من تنادي بالإبقاء عليها بحجة أنها همزة وصل بين الولاية و البلدية ، و مراقب قريب لهذه الأخيرة ، في حين أطراف أخرى تطالب بإلغائها لإعتقادهم أن لا أساس لوجودها كونها معرقلة للتسيير الإداري و الإقتصادي للبلدية . و هو إشكال و جدال لازال قائما إلى اليوم ، و إلا كيف نفسر عدم الإشارة للدائرة في قانون الولاية 09/90 .

---

(1) ظهرت الدائرة للوجود بموجب الأمر 16/62 مؤرخ في 1962/08/09 إستخلافا للمجالس و لجان الدوائر الموروثة عن البنية الإستعمارية ، كما تطرق لها القانون الولائي لعام 1969 في مواده من 166 إلى 170 . لمزيد من التفصيل أنظر : سعيدي ، مرجع سابق ، ص 100 .

(2) ''Discours du president Houari Boumedienne''. Revue , la vie des collectivités locales , N°1 , 1978 , p 27 .

إن ما نلاحظه على التنظيم الهيكلي للدائرة ، و الذي تضمنه القرار الوزاري رقم 6973 بتاريخ 1981/10/21 ، عدم انتهاج النمط الموحد لمختلف دوائر ولايات القطر الجزائري، فكل دائرة يحدد هيكلها وفقا لمتطلباتها و عدد سكانها . و هي عموما تتشكل من مصالح إدارية و تقنية مرتبطة سلميا برئيس الدائرة الذي يساعده موظف برتبة متصرف إداري يزاول مهام كاتب عام الدائرة . من هذا المنطلق يحق لنا معرفة طبيعة الدور الذي تلعبه في التنمية المحلية .

يتحدد دور الدائرة كفاعل في التنمية المحلية ، من خلال الصلاحيات المخولة لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 215/94 سابق الذكر ، المتمثلة اساسا فيما يلي:

- التنشيط و المراقبة المستمرة لمجمل أعمال البلديات الملحقة بها ،
- تنشيط عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها ،
- التنفيذ الصارم و العاجل للقوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة

و كذا مداولات و توصيات المجلس الشعبي الولائي ، و قرارات الهيئة التنفيذية للولاية ؛ كما يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي و بتفويض منه المصادقة على المداولات الخاصة بـ :

- الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلدية التابعة للدائرة ذاتها ،
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات ،
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية ،
- المناقصات و الصفقات العمومية ،
- الهبات و الوصايا .

كما يساهم في الحث على كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها ، تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الإحتياجات الأولية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية المحلية .

بناءا على ما تقدم فإن بقاء أو زوال الدائرة مازال البحث فيه معلقا ، سواء من الناحية النظرية أو العملية ،و بغض النظر عن نشأتها

كمرحلة إنتقالية ، فإن بقاءها إلى اليوم قد يكون دليلا على شرعية و أهمية وجودها . غير أن هذا الحكم يمكن أن يشوبه الخطأ ما لم يرافقه دراسة تحليل تقييمي و ميداني للأهداف المحققة من طرف الدائرة وفقا لما سطره لها التنظيم القانوني الذي أنشأها . و من ثم تكون لنا الدعائم الموضوعية في تأكيد أحد الرأيين .

خلاصة لهذا المبحث ، يجدر التنبيه بأن دور المجالس المحلية المنتخبة و المعينة في مجال التنمية المحلية ، تثير مسألة صعوبة التمييز بين الإختصاصات المحلية و القومية ، حيث ينعدم وجود معيار مادي يسمح لنا بالتفرقة بين ما هو محلي مرتبط بالجماعات المحلية ، و ما هو قومي تكون إدارته من اختصاص السلطة المركزية . إن مثل هذه النظرة المزدوجة للتنمية المحلية طرحت إشكالا على مستوى الوسائل المستخدمة فيها لاسيما الموارد المالية و الأدوات الإقتصادية كالتخطيط و المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإقتصادي ، حيث يظهر للعيان اشتراك كل من الولاية و البلدية كجماعات محلية مع الدولة في مجال تمويل المشاريع التنموية على مستوى الإقليم ،و كذا وضع مخططات محلية تتماشى مع توجيهات المخطط الوطني .و هو ما سنوضحه في المحور الموالي .

ـــ وسائــــــل التنميـــــة المحليـــة

يرتبط نجاح التنمية المحلية الشاملة بمدى وجود الوسائل المادية و المالية و الإقتصادية المزودة بها الجماعات المحلية ، و التي تعتبر أدوات تسمح لتلك الجماعات بالتدخل و تجسيد اختصاصاتها بكل حرية ، هـذا ما أكدته المداخلة التي قدمها كاتب الدولة الفرنسي للداخلية أثناء المؤتمر الخمســـين لجمعية رؤساء البلديات في فرنسا ، بتاريخ 22 نوفمبر 1966 ، أين قال : " إن البلديـــات التي لها اختصاصات و ليس لها وسائل للقيام بهذه الإختصاصات لا تعتبر بلديات حرة " (1) .

و إذا عدنا إلى الجزائر ، ثمة وسائل متنوعة أقرها المشـــرع للجماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية ، تسمح لهاتين الأخيرتـــين تجسيد مشاريعها التنموية ، و يمكن إيجاز هذه الوسائل في وسائل مالية ، اقتصادية تنظيمية و بشرية .

1- الوسائل المالية :

نعني بها كل الموارد المالية و رؤوس الأمـــــوال التي هي ملك البلدية أو الولاية أو مؤسسات اقتصادية عمومية بلدية و ولائيـة ، بحكم النصوص القانونية ، و يمكن تصنيفها منهجيا إلى موارد مالية داخلية و أخرى خارجية .

1-1 /الموارد المالية الداخلية :

هي متواجدة على مستوى الجماعات المحلية ، فبالنسبة للبلدية ، تتمثل الموارد المالية الداخلية في إيرادات قسم التسيير و التجهيز المقيد في الميزانية البلدية ، و هـذا وفقا للمادة 163 من القانون البلدي 08/90 الصادر في 1990/04/07 أثناء تكلمه عن المالية البلدية،حيث حددت هذه المادة إيرادات البلدية في :

- المحاصيل الجبائية المسموح بقبضها لصالح البلديات بموجب التنظيمات المعمـــول

(1) Said ben Aissa . L'aide de l'etat aux collectivités locales , Algerie , France , Yougoslavie . Alger , O.P.U , 1983 , p 305 .

بها و ذلك في حدود نسبة 50 % (1) .

– مساهمات مالية تمنحها الدولة و الولاية و بعض المؤسسات العمومية ،

– رسوم و حقوق و أجور الخدمات التي أنجزت و آذنت بها القوانين سارية المفعول

– محاصيل و مداخيل أملاك البلدية .

– المساعدات المالية التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية بعنوان التوازن المالي لميزانية البلدية بنسبة 11 % .

– بالإضافة إلى المساهمات المالية التي خول القانون 08/90 للبلديات إمكانية إستحداثها ، إذ نصت المادة 147 منه على إمكانية البلدية تحديد في إطار تسيير ممتلكاتها و مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين، تتناسب و طبيعة الخدمة المقدمة ، هذه الإجراءات تخصص لإنفاقها في باب نفقات التسيير الخاصة بما يلي :

* نفقات أجور موظفي مصالح البلدية و مصاريف تكاليف مهماتهم التي يقومون بها أثناء أداء وظائفهم ،

* نفقات صيانة الأموال المنقولة و العقارية ،

* نفقات صيانة طرق البلدية و تسيير مصالحها ،

* نفقات فوائد الديون التي على عاتق البلدية ،

* الإقتطاع لنفقات التجهيز ،

* الإقتطاع لنفقات الإستثمار .

أمـا فيما يخص الإيرادات الخاصة بقسم التجهيز ، حددتها المادة 163 من القانون البلدي سالف الذكر ، و هي تنحصر في الآتي :

– إقتطاع حاصل من إيرادات التسيير و المنصوص عليه في المادة 160 (2) ،

– محاصيل الإمتيازات المتعلقة بالمصالح البلدية ،

– فائض المصالح العمومية المسيرة على شكل مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري ،

– محصول القروض المأذون بها و تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،

– الهبات و الوصايا و جميع المساعدات و الإيرادات المؤقتة .

---

(1) Youcef Mohamed , les impôts locaux realite et perspectives . (mémoire fin d'étude , institut de l'économie douanière et fiscale , Alger , 1999) p 33.

(2) يتم تحديد نسبة الإقتطاع بموجب قرار وزاري مشترك ، ففي 1990 ـ لا حددت هذه النسبة بـ 20 % بمقتضى القرار الوزاري المشترك ، المؤرخ في 1990/02/24 ، كما حدد نفس القرار نسبة مساهمة البلديات في الصندوق المشترك للجماعات المحلية بـ 2 % .

بشأن قسم الإستثمار في ميزانية البلدية ، نجد كملاحظة أولى أن القانون البلدي السابق رقم 24/67 الصادر سنة 1967 ، كان أكثر دقة و وضوحا في هذا الجانب مقارنة بالقانون الجديد 08/90 (1) المذكور أعلاه ، حيث أشار إلى أن من بين مجالات النفقات هناك نفقات مساهمة برأس المال على سبيل الإستثمار حسب ما نصت عليه المادة 160 منه ، و الذي يعتبر رأسمال إضافي إلى الرأسمال المقدم في هيئة إستثمارات لصناديق المساهمة للجماعات المحلية .

و ما ينبغي الإشارة له ، على أن نفقات البلدية تتنوع من نفقات ثابتة دائمة الحدوث و محددة بصفة مستمرة ، و نفقات عرضية توجدها البلدية في ظرف إستثنائي و حالة طارئة لم تكن في الحسبان كالكوارث الطبيعية التي تواجه البلدية .

أما ميزانية الولاية ، فلا تغدو تختلف من حيث الشكل عن ميزانية البلدية ، حيث نجد المادة 136 من قانون الولاية الجديد 09/90 حددت في الإيرادات و النفقات لكل من قسم التسيير "Fonctionnement" و قسم التجهيز و الإستثمار "Equipement et Investissement" ؛ إلا أن هذا القانون لم يعط تفصيلا لإيرادات و نفقات ميزانية الولاية ، بل تطرق إليها بصفة عامة عكس الميزانية البلدية ، فحسب المادة 132 من قانون الولاية سابق الذكر،منحت للولاية كامل المسؤولية في تسيير وسائلها المالية المتكونة من :

- حصيلة الجباية بالرسوم ،
- مداخيل ممتلكاتها ،
- الإعانات المتحصل عليها ،
- القروض المالية .

و في نفس السياق ، أشار قانون الولاية إلى إمكانية إجراء تحويل للإعتمادات المالية "Transfert des crédits" داخل ميزانية الولاية في شكل إقتطاع من موارد قسم التسيير إلى نفقات التجهيز والإستثمار و ذلك طبقا لإجراءات تنظيمية تخضع لمداولة يصدرها المجلس الشعبي الولائي في هذا الشأن (2) . و تتم عملية الإقتطاع بنفس الكيفية القانونية التي يتم بها الإقتطاع في ميزانية البلدية ، معناه بموجب قرار وزاري مشترك (3) .

---

(1) سعيدي، مرجع سابق ،ص 35 .

(2) القانون 09/90 السابق ، المادة 147 ، ص 515 .

(3) حددت نسبة الإقتطاع من إيرادات قسم التسيير بميزانية الولاية سنة 1992 بـ 10 % وفقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/24 ، و قد بقيت النسبة على حالها خلال سنوات –

تتمثل الموارد المالية للميزانية البلدية و الولائية أساسا من الإيرادات الضريبية التي تمثل نسبة 90 % من موارد الميزانية المحلية ، إضافة إلى موارد مالية أخرى تتعلق بمدخول بعض الممتلكات في حدود 10 % ، و هو مدخول يتشكل بدوره من ثلاثة موارد مالية أساسية تتمثل في :

– موارد ناتجة عن الإستغلال "Produit d'exploitation" ، و هي تتضمن حاصل بيع المنتوجات التي تنتجها مؤسسات البلدية أو الولاية،وحقوق الخدمات التي تقدمها مصالح الجماعات المحلية ، و حقوق استعمال الطرق البلدية و الولائية ... إلخ .

– موارد ناجمة عن الأملاك العقارية ، و هي تخص بيع المحاصيل ، و أجور كراء العقارات و البنايات التي هي ملك للبلدية أو الولاية ، و حقوق المكان "les droit de place" ، حقوق التوقف "droit de stationnement".

– موارد مالية أخرى ، متحصل عليها من المداخيل التي تقبضها الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) كنسب فوائد على القروض التي تمنحها لأطراف أخرى ، إضافة إلى الأموال المحصل عليها من الخدمات ذات الطابع الصناعي و التجاري الذي تباشره المجموعات المحلية .

و عليه ، و مقارنة بالنسبة الضئيلة التي تشكلها الموارد المالية الناجمة عن ممتلكات البلدية و الولاية ، فإن الركيزة الأساسية للميزانية المحلية تتمثل في الإيرادات الجبائية من ضرائب و رسوم ، من منطلق اعتبار هذه الأخيرة موارد مالية لا يمكن على الجماعات المحلية الإستغناء عنها كوسيلة رئيسية لتحقيق تنميتها المحلية .

و إذا عدنا للإطار القانوني الذي ينظم مجال الموارد الجبائية ، نجده يتمثل في قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة الصادر في 1976/12/09 (1) ، و الذي يميز من خلال أحكامه بين نوعين من الضرائب : إحداهما ضرائب محصلة لفائدة البلديات و ضرائب لفائدة الدولة و الجماعات المحلية .

– 1993 ، 1994 و كذا 1995 بناءا على القرار الوزاري المشترك صادر في 1995/06/06 .

(1) صدر بموجب الأمر 01/76،مؤرخ في 1976/12/09 يتعلق بالضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة معدل و متمم بمقتضى القانون رقم 36/90 صادر في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لعام 1991، و القانون 25/91 مؤرخ في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1992 .

أ - الضرائب المحصلة لفائدة البلديات :

في هذا النوع نميز بين الضرائب المباشـــــرة و الضرائب غير المباشرة .

أولا : الضرائب المباشرة : يمكـــــن أن نحدد في هذا النوع الرسم العقاري على الممتلكات المبنية " Taxe fonciére (T.F) " و كذا رسم التطهير " Taxe d'assainissement " .

- الرسم العقاري : هو رســـــــم حددته مضمون المادتين 248 و 249 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلـــــة ، يدفع بصفة سنوية على مجمل الأملاك العقارية المبنية ، و غير المبنيـــة (1) ، المنتشرة على مستوى التراب الوطني . و هو يشمل بالنسبة للعقارات المبنية :

– البنايات المخصصة لإيواء الأشخاص أو تخزين المنتوجات ،

– المباني ذات الطابع التجاري و الصناعي ،

– الأراضي الغير مزروعة المستخدمة للإستعمال التجاري أو الصناعي (كالأسواق) .

و يعفـــــــى من تحصيل هذا الرسم العقاري على مجمل المباني التي هي ملك خاص للدولة ، الولاية و البلديـــــــات بما في ذلك تلك التي بحوزة مؤسسات عمومية ذات طابع إداري منعدمة الدخل ، و كذا مجموع المباني التي تدخل في إطار الأوقاف (2) .

و تحدد القيمة المالية لهـــــذا الرسم في مجال العقارات المبنية وفقا لجداول حسابية تتضمن تقييم قائم على المناطق و المناطـــق الفرعية ، حيث يتم ترتيب البلديات حسب هذه المناطق بحكم نصوص تنظيمية تحدد مقاييـس كل منطقة . فعلى سبيل المثال فيما يخص تحديد مبلغ الرسم على المباني المستعملة كسكنـــــات . يتم على اساس نسبة 3 % ، هذه الأخيرة تحسب بناءا على عملية حساب المبلغ المالي الكلـــي للعقار الناتج عن حاصل ضرب مساحة المبنى في سعر م2 الواحد و هذا بناءا على معطيات الجدول التالي (2) :

المناطق / المناطق الفرعية	سعر م2 في المنطقة الأولى	سعر م2 في المنطقة الثانية	سعر م2 في المنطقة الثالثة	سعر م2 في المنطقة الرابعة
منطقة فرعية (أ)	405 دج	371 دج	337 دج	304 دج
منطقة فرعية (ب)	371 دج	337 دج	304 دج	270 دج
منطقة فرعية (ج)	337 دج	304 دج	270 دج	236 دج

أما بشأن الرسم على العقارات الغير المبنية يطبق حســـــــب المادة 261 من قانون

(1) إنطلق في تطبيق هذا الرسم العقاري على العقارات غير مبنية بموجب قانون المالية لعام 1992 .

(2) Youcef , OP.CIT , PP 6-7

الضرائب سالف الذكر على الأراضي المتواجدة في قطاعات عمرانيـــــة أو يراد تعميرها "URBANISABLE"، المحجرات " LES CARRIERES " و الأراضي الفلاحية؛و تحسب القاعدة الضريبية " La base d'imposition " من ناتج حساب سعـر م2 أو الهكتار مقارنة بمساحة الأرض و هذا وفقا للنسب التالية :

-05% بالنسبة للملكيات العقارية الغير مبنيةوالمتواجدة في قطاعات غيرعمرانية ،

– 05 % في حالة مساحة الأراضي العمرانية تكون أقل من 500 م2 ،

– 07 % في حالـة مساحة الأراضي العمرانية تكون ما بين 500 م2 و 1000 م2 ،

– 03 % بالنسبة للأراضي الفلاحية .

-رسم التطهير : يتمثل في الرسم على رفع القمامات المنزلية،يدفع سنويا على كل الملكيات العقارية المبنية لفائدة البلديات التي يتواجد بها مصلحة رفع القمامات المنزلية ، و يحدد المبلغ المخصـص لهذا الرسم على أساس عدد السكان لكل بلدية (1) على النحو الآتي :

– 300 دج لكل مسكن موجـود ببلدية عدد سكانها أقل من 50.000 نسمة ،

– 400 دج لكل مسكن يتواجد ببلدية بها 50.000 ساكن أو أكثر ،

– 800 دج لكل محل تجاري يتواجد ببلدية تحتوي على أقل من 50.000 ساكن ،

– 1000 دج لكل محل تجـاري أو حرفي يوجد ببلدية عدد سكانها يعادل أو يفوق 50.000 نسمة ،

– مـن 1000 إلى 4000 دج بالنسبة للمحلات الصناعية و التجارية و الحرفية و ما يشابهها ، و الـــتي تتسبب في إحداث درجة كبيرة من التلوث أعلى من درجة الأصناف السابقة ؛ كما نص المرســـــــوم التشريعي 01/93 المؤرخ في 1993/01/19 في مادته الثلاثون ، على إنشاء رسم جديد هو رسم تصريف المياه في المجاري ، يتم تحويل مبالغه المالية لفائدة البلديات و المؤسسات التي تقوم بالإشـراف على عملية توزيع المياه الصالحة للشرب و المخصصة للإستعمال الصناعي (2) .

ثانيا : الضرائب غير المباشرة : في هذا النوع من الضرائب نجد رسما واحدا فقط يدفـــع إلى ميزانية البلدية و هو رسم الذبح "Taxe d'abattage"؛ هذا الأخير يمثل حق مباشر يحـــول بمجمله لفائدة البلديات (3) ، و الهدف من تصنيفه كضريبة غير مباشرة كونه يمـــــس

---

(1) حددتها المادة 265 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

(2) تم تطبيقه بموجب القرار الوزاري المشترك الصادر في 1993/08/04 .

(3) ظهر لأول مرة بمقتضى الأمر رقم 107/69 بتاريخ 1969/12/30 المتعلق بقانون المالية لعام 1970 .

منتوجـــــات استهلاكية و هو خصوصي بما أنه يحسب على أساس الكيلو غرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة ، و بالنظر إلى المادة 446 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلـــة سالف الذكر ، فإن هذا الرســـــــــــــم يمـــس عمليات ذبح الجمال ، الأحصنة ، الحمير ، البقر ، الغنم ، الماعز ، حيث يدفعه التاجر (الجزار) أو مالك تلك الحيوانات المذبوحة . كما أن هذا الرسم يطبق على اللحوم المستـــوردة بالجزائر أين يلتزم المستورد لها دفع الرسم لإدارة الجمارك . و يتم حساب القيمة للرسم على الذبح عن طريـــق حاصـــل ضـــرب الـــوزن الصـــافي للحـــوم الحيـــوان المذبـــوح في سعر محدد مسبقا من الإدارة (1) .

و فيما يخص عملية توزيع حاصل الرسم على الذبح ، فإنه و بإستثناء حالـــة استراد اللحوم أين يتم تحصيل الرسم من طرف إدارة الجمارك ، فإن تحصيل المبالغ المالية الناجمة عن هذا الرسم يجب أن يكون لصالح ميزانية البلدية التي يتمركز بها المذبـــــــــــــح " Abattoir " ، و في حالة ما يكون هناك مذبح مشترك ما بين البلديات فإن حاصل الرسم يودع في حساب مالي مستقل عن ميزانية تلك البلديات ، ثم يتم بعده توزيعه على هاتـــه الأخيرة المعنية بالمذبح وفقا لنسب مئوية تحدد بموجب إتفاقية تبرم بينهم .

إضافة لما تقدم عن الرسوم التي تاخذ صفة ضرائب غير مباشرة هناك الرسم علـــى العروض ، الرسم على ألعاب اليانصيب ، رسم الإقامة " sejour " (2) .

ب- الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية :

و نعني به مجموع المبالغ المالية الضريبية المحولة إلى ميزانيات الجماعات المحليـــــة (البلدية و الولاية) و كذا ميزانية الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) ؛ بمعنى أن تحصيلها مشترك بين هذا الأخير و البلديات و الولاية ، و هي على نوعين : الدفـــع الجزافي و الرسم على النشاط المهني .

---

(1) حدد هذا السعر (tarif) بموجب المادة 58 من قانون المالية 1997 و المقدر بـ 5 دج / كغ الواحـــد من اللحم و الذي يخصم منه 1,5 دج تحول إلى الحساب رقم 070-302 بعنوان صندوق حماية الصحـــة الحيوانية .

(2) سعيدي ، مرجع سابق ، ص 39 .

أولا : الدفع الجزافي : VERSEMENT FORFAITAIRE :

بناءا على المادتين 208 و 209 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، فإن هذا الرسم يمس مجموع الأجور و المنح ، الريوع و المعاشات التي تتعرض إلى خصم جزافي للتكفل بتمويل الأشخاص الطبيعية و المعنوية كالجمعيات و الهيئات المؤسسة داخل الجزائر لممارسة نشاط معين ؛ إلا أنه يعفى من الدفع الجزافي كل الشباب و المؤسسات الذين يمارسون مشاريع إستثمارية في إطار ترقية الإستثمار عن طريق شهادة إدارية تسلمها لهم وكالة ترقية و دعم الإستثمار (A.P.S.I) ، و كذا منح التأمين على البطالة و التقاعد المسبق .

و يتم حساب هذا الرسم بنسبة 6 % تخصم من الأجور و 1 % من ريوع المعاشات " RENTE VIAGERE " . أما عملية توزيع حاصل الدفع الجزافي يتم وفقا للكيفية المحددة بالقرار الوزاري المشترك رقم 94/51 المؤرخ في 1994/01/21 على النحو التالي :

- 30 % من مجموع حاصل الدفع الجزافي توجه إلى البلدية التي تم فيها التحصيل "recouvrement" ؛
- 70 % من مجموع حاصل الدفع الجزافي يحول إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية ؛ هذه الحصة بدورها تصبح موضوع توزيع جديد حسب الكيفية التالية :
  - 20 % تبقى لفائدة حساب الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،
  - 20 % تحول للولايات ،
  - 60 % تحول للبلديات .

ثانيا : الرسم على النشاط المهني :

هو رسم قديم النشأة (1) ، عرف مرحلتين أولاها دامت إلى غاية 1995 كان فيها مقسم إلى رسمين هما : الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (T.A.I.C) و الرسم على المهن غير التجارية (T.A.N.C) إلا أن صدور قانون المالية لعام 1996 أدخل هذا الرسم

---

(1) يعود هذا الرسم إلى المرسوم الصادر بتاريخ 12 أوت 1953 الذي وضع رسم على النشاط المهني يدفعه التجار ، الصناعيين ، الحرفيين ، و أصحاب المهن الغير التجارية .

على مرحلة جديدة من خلال إلغـــاء الرسمين السابقين (1) . و بلورة تحصيلها المالي في رسم موحد هو الرسم على النشاط المهني .

إن الرسم على النشاط المهني يمس جميع النشاطات المهنية الغير مأجورة التي يمارسها الأشخاص الطبعيين و المعنويين فوق تراب الجزائر ، تتم عملية حسابه - تطبيقا لأحكـــام المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة - على أساس المبلغ الإجمالـــي للإيرادات المحصل عليها من النشاط المهني المنجز ، أو رقم الأعمال .

و تحدد نسبة الرسم على النشاط المهني بـ 2,5 % ، هذه الأخيرة موزعة كما يلي :

- 0,75 % من حاصل الرسم يحول إلى الولاية ،
- 1,66 % من حاصل الرسم حصة عائدة للبلدية ،
- 0,14 % من حاصل الرسم يدفع في حساب الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

ج - الضرائب و الرسوم المحصلة لفائدة الدولة و الجماعات المحلية :

مبدئيا إن بعض الضرائب لفائدة الدولة ، بحكم أنها هي التي شرعت تحصيلهـــا ، إلا أن مجـــرد تحويل حصة منها إلى ميزانية الجماعات المحلية ، يبين من باب المعاملات الماليـــة هناك تمييز شكلي بين ضرائب تابعة للدولة و ضرائب تابعة للجماعات المحلية؛و عليه نسجل في هذا المستوى الثالث من الضرائب و الرســوم نوعان من الضرائب هما الضريبـــة على الأملاك و الضريبة على القيمة المضافة (T.V.A) .

- الضريبة على الأملاك (I.S.P) "Impôt sur le patrimoine" :

مـــــــن الناحية التاريخية هذا النوع من الضريبة جاء به قانون المالية لعام 1993 إستخلافا لما كان يعرف منذ 1989 بضريبة التضامن على الأملاك العقارية ، و تمـــس هذه الضريبة الأملاك العقارية للأشخاص الطبيعيين الذين مقرهم الجبائي داخل الجزائر ، حيـــث يفرض عليهم التصريح بممتلكاتهم العقارية المبنية و الغير مبنية. و يتم حساب سعر الضريبة على الممتلكات حسب ما نصت عليه المادة 281 من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة،على النحـــــو التالـــــي :

---

(1) تطبيق لأحكام المادة 21 من قانون المالية لعام 1996 .

القيمة الصافية لسعر الأملاك بالدينار الجزائـــــــري	نسبـــــة الضريبـــــة
أقل أو يساوي 08 مليون دج	% 0
من 8.000.001 إلى 10.000.000 دج	% 0,5
من 10.000.001 إلى 20.000.000 دج	% 1
من 20.000.001 إلى 30.000.000 دج	% 1,5
من 30.000.001 إلى 50.000.001 دج	%2
أكثر من 50.000.000 دج	% 2,5

إنطلاقا من نسب الضريبة على الأملاك المحصل عليها يتم عملية التوزيع على ثلاث مستويات هي :

- 60 % من حاصل الضريبة على الأملاك تأخذها ميزانية الدولة ،
- 20 % لصالح الميزانية البلدية ،
- 20 % تدفع في الحساب الجاري رقم 050-302 بعنوان الصندوق الوطني للسكن (1) .

- الرسم على القيمة المضافة (T.V.A) "La taxe sur la valeur ajouter" :

يعتبر الرســـم على القيمة المضافة ضريبة على مختلف البضائع المستهلكة ، ظهر في الجزائر بمقتضى القانــون رقم 36/90 الصادر في 31ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لعام 1991 في مادته 65 ، هـــذا الأخير سمح بوضع القواعد الرئيسية لتأسيس هذا الرسم ، عقبه بعد ذلك نصوص قانونية أخرى أوضحت بالتفصيل كيفية تطبيقه (2) .

كما أن القاعدة الضريبية لحساب قيمة هذا الرسم تختلف بالنظر إن كانت هـــذه السلع و البضائع محلية أو مستوردة ، ففي الحالة الأولى (البضائع محلية الصنع) يحســب قيمة الرسم على أساس سعر البضاعة أو الأشغال أو الخدمات المنجزة مضاف إليها التكاليف الثانوية كالنقل و رسوم أخرى ، أما إذا كانت البضائع مستوردة فإن معيار حساب قيمـــة الرسم على القيمة المضافة يكون على أساس المبلغ الذي إشتريت به هذه البضاعة ، مرفوقـا بالتكاليف المصاحبة لعملية الشراء كالنقل مثلا .

---

(1) Youcef . OP . cit , p 16 .

(2) إحتوى القانون 25/91 الصادر في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لعام 1992 في مواده من 72 إلى 99 تفصيلا دقيقا لكيفية تطبيق ضريبة الرسم على القيمة المضافة T.V.A .

أما فيما يخص عملية توزيع حاصل هذا الرسم ، من الناحية المدنية نسجل أن الرسم على القيمة المضافة يتم تحصيله على أساس ثلاث نسب مئوية أولاها نسبة عادية تقدر بـ 21 % ، نسبة مخفضة (14 %) و أخرى نسبة مخفضة خاصة هي (7 %) ، و من جهة أخرى يوزع حاصل الرسم على القيمة المضافة وفقا للطريقة التالية :

- 85 % من حاصل الرسم يوجه إلى تمويل ميزانية الدولة ،
- 9 % منه لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،
- 6 % لصالح ميزانيات البلديات .

- الرسم على السيارات و العربات المتحركة "Vignette automobile" :

تأسس هذا الرسم لأول مرة بالجزائر بتاريخ 01 جويلية 1996 ، يدفع كل 6 أشهر بصفة دورية ، و هو رسم يفرض على كل الأشخاص الطبيعية و المعنوية التي تملك سيارات سياحية مرقمة بالجزائر أو سيارات للإستعمال اليومي ، دفع مبلغ مالي محدد من طرف الإدارة مرتين في السنة ، و يعفى من هذا الرسم السيارات و وسائل النقل التابعة :

- للدولة و الجماعات المحلية ،
- للموظفين الديبلوماسيين ،
- سيارات الإسعاف ،
- السيارات المجهزة بأجهزة صحية ،
- السيارات المجهزة و المخصصة للمعاقين .

تحسب نسبة هذا الرسم بالنظر إلى طبيعة السيارة (إن كانت سياحية ، سيارة خدمة أو نقل مسافرين) ، إلى عدد الأحصنة البخارية للسيارة و عدد المقاعد بالنسبة للسيارات الخاصة بنقل المسافرين (1) .

أما بشأن عملية توزيع حاصل الرسم على السيارات ، فإن بعد عملية بيع الطابع " vignette " تودع جميع المبالغ المحصل عليها في الحساب المالي رقم 020-500 و الذي يتم توزيعه بصفة شهرية بمنح 20 % من المبلغ الموجود خلال ذلك الشهر إلى ميزانية الدولة و 80 % يحول إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

نخلص من خلال كل ما عرضناه عن الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية ، أن

---

(1) أنظر الملحق رقم 01 .

هذه الأخيرة قد عرفت عدة تطورات و إصلاحات جزئية مست مواردها الجبائية ، إذ شهدت الفترة الممتدة من 1992 إلى 1999 عدة تعديلات تضمنتها قوانين المالية ، خصت الموارد الجبائية المحلية .

لقد كان لصدور قانون المالية لعام 1992 فائدة على الجماعات المحلية ، نظرا لما حملته مادته 43 من تعديل جبائي على نظام الرسم العقاري من خلال إنشائها لما يعرف بالرسم العقاري على الأملاك العقارية المبنية ، تلاه قانون المالية 1993 و الذي أتى كذلك بعدة تغيرات تمثلت في :

- ارتفاع قيمة الإجار الجبائي للأملاك العقارية المبنية و غير المبنية محددة على اساس المتر المربع .
- الإقتطاع من النسب الضريبية على الرسم العقاري للملكيات العقارية المبنية و الغير المبنية
- إعادة تنظيم رسم التطهير بتقسيمه إلى رسمين أحدهما رسم رفع القمامات المنزلية المستعملة ، و رسم تصريف المياه في المجاري (1) .
- استبدال ضريبة التضامن على الأملاك العقارية بضريبة على الممتلكات ، يكون المبلغ المحصل عنها موضوع توزيع بين الدولة و الجماعات المحلية حسب ما وضحناه سابقا .

و بحلول قانون المالية لعام 1994 ، أضفى من جهته بعض التغيرات على موارد الجباية المحلية ، تمثلت أهمها في فرض الرسم العقاري على الأراضي الفلاحية ، حيث حددت النسبة الضريبية لذلك بـ 3 % ،كما ألغت المادة 26 منه الرسم المطبق على تصريف المياه في المجاري الذي جاء به قانون المالية 1993 .

أما قانون المالية لعام 1995 جاء بأهم التعديلات الخاصة بالموارد المالية للجماعات المحلية و هي :

- مراجعة نظام الإيرادات المتوقعة للجماعات المحلية في باب الضرائب المباشرة ، و هي مراجعة سمحت بانتهاج نظام جديد لتحديد الضرائب و الرسوم المباشرة العائدة للبلديات و الولايات ، التي أصبحت تحسب على أساس التحصيلات للسنة الأخيرة (2) .
- رفع سعر الرسم على الذبح الذي ارتفع إلى 3 دج للكغ الواحد من اللحم .

---

(1) تضمنته المادة 30 من المرسوم التشريعي 01/93 الصادر في 1993/01/19 المتضمن قانون المالية لعام 1994 .

(2) أنظر المواد من 199 إلى 206 من قانون المالية لعام 1995 [الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الدولة ، أمر 03/94 مورخ في 1993/12/31 ، المتضمن قانون المالية لعام 1995 (الجريدة الرسمية ، العدد 87 ، صادرة في 1993/12/31) ، ص 03]

- إحداث تغيير في نسب توزيع حاصل الرسم علـــــى القيمة المضافة على النحو التالي :

* 85 % تدخل في ميزانية الدولة ،

* 8 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،

* 7 % لفائدة البلديات .

و بصدور قانون المالية لعام 1996 ، ظهرت عدة أحكام جديدة يمكن إيجازها في الآتي :

- تعويض الرســـم علـــــى النشاط الصناعي و التجاري و الرسم على النشاط الغير التجاري ، و كذا الحقوق الخاصـــة على البنزين بنوعيه الممتاز و العادي بالرسم على النشاط المهني (T.A.P) ** .

- تنظيم جديد لتوزيع حاصل الرســـــم على القيمة المضافة و الذي تضمنه قانون المالية التكميلي لعام 1996 ، أين أصبحت الكيفية تتم بالنسب التالية :

* 85 % لصالح ميزانية الدولة ،

* 9 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،

* 6 % حصة عائدة للبلديات .

- تأسيس لأول مرة رسم على العربات المتحركة المرقمة بالجزائر .

بعدها جاء القانون المالية لعام 1997 ، و الذي لم يحمل تغيرات كبيرة في مجال الموارد المالية الجبائية للجماعات المحلية ، إذ أن التغيـــــير الوحيد تمثل في إنشـاء رسم على السكن بولاية الجزائر العاصمة ، يتم تحصيله من طرف شركـــــة الكهرباء و الغاز ، و هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري ، و يتم تحويل مبالغـــــه المالية إلى الحساب المالي الخاص بعنوان الصندوق الخاص بترميم الحضيرة العقارية لولاية الجزائر .

أما قانون المالية لسنة 1998 فقد جاء برسم جديد بعنـــــوان رسم على الإقامة "La taxe de sejours" ، تحول عائداته المحصلة كلية إلى البلديات (1) ، باعتباره الرســـم الوحيد المؤهل لأن يكون رسم خاص بالجماعات المحلية ، و يعني ذلك أن البلدية مخول لها قانونــــا التداول بشأن تحديد سعره .

و عليه ، و إن كانت هذه هي الموارد الداخلية التي تعتمد عليها الجماعـــــــات المحلية ، بلدية و ولاية ، فهل هناك موارد مالية أخرى خارجية ؟

---

(1) إحتواه قانون المالية 1998 ، في مواده من 56 إلى 59 . (الجريدة الرسمية ، العدد 89 بتاريـــــخ 1997/12/31) ، ص 23 .

** (T.A.P) taxe sur l'activité professionnelle .

1-2 / الموارد المالية الخارجية :

تنحصر الموارد المالية الخارجية للجماعات المحلية في القروض ، الإعانات و الأموال التي يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

أ- القروض :

كثيرا من الأحيان تتعرض الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) إلى عجز مالي ، يعيقها في تحقيق و إنجاز مشاريعها التنموية على المستوى المحلي ، أمام هذا الوضع سمح قانون 08/90 و قانون 09/90 لكلا من البلدية و الولاية على التوالي ، اللجوء إلى الإقتراض بغرض تغطية ذلك العجز ، و هذا وفقا لعقود تبرمها الجماعات المحلية مع الأشخاص المعنوية دون واسطة ، بالنظر إلى ميزة الشخصية الإعتبارية التي تتمتع بها الولاية أو البلدية ، و التي تمنحها إستقلالية في التعاقد .

فما ينبغي التنويه به ،أن بالرغم من إيجابية هذا الأسلوب كمورد مالي ضروري إلا أنه لا ينبغي التمادي في إستعماله بصفة متكررة ، من باب إمكانية أن يؤثر على استقلالية البلدية أو الولاية في إتخاذ القرارات من منطلق المثل القائل " من يدفع يقود " ، و عليه كان من الأحسن أن تعتمد على مواردها المالية الذاتية و لا ترهق نفسها في مشاريع أكبر من طاقتها و قدراتها المالية ، و حتى و إن اقتضى الأمر حتمية الإقتراض فلابد أن تكون نسب الفوائد معقولة ، و أن توظف هذه القروض في مشاريع إنتاجية تعود على البلدية و الولاية بمداخيل مالية إضافية ، مما يجعل هذه القروض المالية أساس قوة للوحدة الإدارية المحلية (1) .

ب- الإعانات و المساعدات المالية :

تمثل الإعانات و المساعدات المالية موارد مالية خارجية ، تدفعها الدولة في ظروف استثنائية لصالح الجماعات المحلية ، بغرض تدعيم و تشجيع هذه الأخيرة لتكييف تنميتها المحلية مع الإختيارات الوطنية للتنمية ، و كذا توفير التجهيزات اللازمة لحسن سير الجماعة

---

(1) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 167 .

المحلية . و بالعودة للقانون البلدي سيما مادته 148 و القانون الولائي في مادته 134 ، حددت مبررات تقديم هذه الإعانات بالنسبة للبلدية في ما يلي :

- النفقات في مداخيل البلديات ،
- النقص في تغطية النفقات اللازمة ،
- الأهداف الرامية إلى تلبية الإحتياجات المتناسبة و المهام المخولة للبلدية قانونا .

و إنطلاقا من المهمة الرئيسية للجماعات المحلية المبنية أساسا على توزيع المسؤوليات بين الدولة و الفاعلين الإقتصاديين ، و كذا تقسيم الوسائل البشرية و المالية (1) ، موازاة مع كل هذا ، فإن الولاية باعتبارها أحد الأشخاص المعنوية الإقليمية إلى جانب البلدية ، تتلقى سنويا إعانات مالية من الدولة . كمساعدات تأخذ بالحسبان اللامساواة الموجودة بين مداخيل الولايات و عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية ، إضافة إلى ضرورة معرفة و تقييم الأهداف الرامية إلى تلبية الإحتياجات المتناسبة و المهام المنوطة بالجماعة المحلية .

إن ما يلاحظ على الإعانات المالية المقدمة من طرف السلطة المركزية للجماعات المحلية أنها لم تنقطع منذ الإستقلال ، كانت أهمها تلك المساعدات التي قدمتها الدولة للبلديات و الولايات المحرومة في إطار البرامج الخاصة أواخر الستينيات و بداية السبعينيات (2) ، هادفة من ورائها - أي الدولة - دعم التنمية المحلية و تحقيق إصلاح اقتصادي اجتماعي يتماشى و الأيديولوجية الإشتراكية ذات الأهداف الإجتماعية . فطيلة تلك الحقبة لم ينقطع صوت المنتخبين المحليين للفت إنتباه الحكومة المركزية ، حول التناقض الواضح بين ندرة الموارد المالية الداخلية للبلديات و الولايات و احتياجات المواطنين المتزايدة التي تحمل معها إلزامية إرضائهم (3) .

و في نفس السياق نسجل البرنامج الخاص بتنمية بعض ولايات الجنوب أدرار ، تندوف ، إليزي و تمنراست ، بناءا على قرار مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 1995/10/01 المتعلق بمعالجة ملف فكرة المخططات الجهوية لتنمية المناطق المحرومة .

بيد أن رغم ما يمثله هذا المورد المالي من دعامة أساسية لبقاء نشاط الجماعات المحلية، فإنه قد يعاب عليه كونه يمس بإستقلالية تلك الجماعات المحلية و يجعلها تابعة للسلطة المركزية و هو تهديد للإستقلال المحلي ، فبالنظر إلى صعوبة المعادلة الموجودة بين الدولة

---

(1) SAID Ben aissa , op . cit , p55 .

(2) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 168 .

(3) Resolution concernant les problemes communaux , VI conference nationale des présidents d'APC . du 21 au 24 fevrier 1972 , Revue des collectivités locales, N° 21 . p 123 .

و الجماعات المحلية و القائمة على أن الدولة عليها أن تدفع دون أن تتحكم تفاديا لخرق مفهوم اللامركزية من جهة و في نفس الوقت لا يمكن للدولة التخلي عن متابعة طرق صرف أموالها التي أقرضتها للجماعات المحلية (1) . هذا الإشكال إستحدث موردا جديدا تمثل في الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عليه فما هو دور هذا الصندوق ؟

ج- الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

بالنظر إلى التكييف القانوني للصندوق المشترك للجماعات المحلية ، نجده يمثل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، لها استقلال مالي و شخصية معنوية ، مرتبطة سلميا " Voix Hiearchique " بوزارة الداخلية ، أنشئ بمقتضى المرسوم 134/73 الصادر في 09 أوت 1973 ،هذا الأخير يعتبر نصا تطبيقيا لأحكام المادة 27 من قانون المالية لعام 1973 التي أقرت إنشاء هذا الصندوق ، تلاه مرسوم آخر تحت رقم 266/86 مؤرخ في 1986/11/04 خول لهذا الصندوق تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات ، المنصوص عليها في المادة 166 من قانون البلدية 08/90 بالنسبة لصندوقي الضمان و التضامن البلدي ؛ و المادة 151 في قانون الولاية 09/90 بالنسبة لمثليهما فيما يخص الولاية (2) .

تتمثل صلاحيات هذا الصندوق في خلق و ترقية الفعل التضامني ما بين البلديات من جهة و ما بين الولايات من جهة أخرى عن طريق صندوقي التضامن البلدي و الولائي ، كما هو ملزم اتجاه الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) لضمان لها تحصيلها الجبائي المتوقع "Prévisions fiscales" (3) ،بواسطة تسيير صندوقي الضمان البلدي و الولائي انطلاقا من هذا يمكن حصر مهام الصندوق في الآتي (4) :

- توفير تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية للجماعات المحلية ،
- التوزيع المنظم بين الجماعات المحلية لحصة الموارد الجبائية المخصصة لتوزيع الضرائب على أساس العدالة في التوزيع ،

---

(1) هناك تطور للمساعدات المالية التي قدمتها الدولة للبلديات ، في عام 1993 بلغت 18.280 مليون دينار بنسبة (30,70 %) ، أما عام 1994 قدرت هذه المساعدات 16.900 مليون دج بنسبة (21,48 %) لترتفع عام 1995 لتصبح 18.800 مليون دج بنسبة (14,71 %) .

(2) كما نجدها منصوص عليها في القانون البلدي القديم لعام 1967 في مادته 266 ، و القانون الولائي لعام 1969 في مادته 115 .

(3) تكفل هذين الصندوقين بتمويل مرفق الحرس البلدي الذي أنشئ عام 1995 .

(4) سعيدي ، مرجع سابق ، ص 46 .

– تقديم إعانات مالية للبلدية والولاية قصدالتكفل بالمشاريع الإستثمارية في إطارالمخطط الوطني للتنمية ،

– مباشرة أعمال التكوين لموظفي الإدارة المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري ، بغرض رفع مستواهم المعرفي المهني ، عن طريق تنظيم فترات تدريبية ، و إقامة ملتقيات تحسيسية ،

– نشر جميع الوثائق المساعدة على تسهيل مهمة المجالس الشعبية المحلية ،

– تنظيم الأنشطة الإعلامية لتبادل الخبرات بين الجماعات الإقليمية ،كتنظيم أيام دراسية و معارض ،

– تقديم مساعدات مالية للبلديات و الولايات التي مستها أزمة مالية أولحقت بها كارثة طبيعية .

أولا:صندوقي التضامن البلدي و الولائي : "Fond de solidarite des communes et des wilayates"

هما صندوقان أحدهما صندوق التضامن البلدي ، و الآخر صندوق التضامن الولائي ، حصرت مهام كل منهما في الإستجابة لإحتياجات البلدية و الولاية و ذلك من خلال تزويدهما بالمساعدات المالية الإستثنائية التي تسمح تحقيق التوازن في ميزانية المجموعة المحلية ا(البلدية أو الولاية)إضافة إلى منح بعض المساعدات المالية في باب التجهيز

و بالعودة إلى المادة 35 من المرسوم 86–266 سابق الذكر تتمثل موارد هذين الصندوقين فيما يلي :

– الضرائب التي تخصصها التشريع الجاري به العمل ،

– جميع الموارد التي يضعها القانون تحت تصرفهما ،

– الأرصدة الدائنة الناتجة عن تصفية الضرائب و الرسوم التي تعود إلى صندوق الضمان ،

– الإيرادات الواردة و التي تأخذ شكل هبات و وصايا .

ثانيا – صندوق الضمان البلدي و الولائي :

يلعب هذا الصندوق بنوعيه – أي صندوق الضمان البلدي و صندوق الضمان الولائي – دور هيئة تأمين " caisse d'assurance " ، أنشئ على مستوى.

البلديــــة (1) لمواجهة و تغطية نقصان مبالغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها ، و كذا التخصيصات و المبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية . لقد كان الغرض من إنشائه على مستوى الولاية تأمين التحصيـــل الجبائي الخاص بالولاية في مجال الضرائب المباشرة ذات الطابع المحلي ، بموجب المادة 153 من قانون الولاية لعام 1990 . و تتمثل موارد هذين الصندوقين في مساهمات البلدية و الولاية (2) ، الأموال المحصل عليها من فائـــض القيمة من تقدير الضرائب بالنسبة للبلدية و الولاية في مجال الضرائب المباشرة .

عرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية طيلـة العشرية الأخيرة 1990-1998 نطورا ملحوظا سواء على مستوى إيراداته الجبائية أو في نفقاتـه . بالنسبة للمستوى الأول شهدت المرحلة الممتدة من عـام 1993 إلى 1998 تزايد في مبلغها مع انخفاض ملحوظ سنة 1996 مقارنة بعام 1995 . و هذا وفقا للجدول التالي (3) :

السنوات / نوع الضريبة	1993	1994	1995	1996	1997	1998
T.A.Pالرسم على النشاط المهني	336	669	1.902	1.729	1.735	1.931
V.F الدفع الجزافي 100 %	10.825	12.705	15.687	18.308	16.488	15.033
T.V.Aالرسم علىالقيمة المضافة	4.627	6.701	6.320	9.103	10.514	11.925
T.O.B.Aالرسم على العمليات البنكية	6.674	6.674	2.731	114	76	25
الرسم الموحد و الإجمالي على الإنتاج	87	87	331	26	18	–
الرسم الموحد و الإجمالي لإنتاج الخدمات	649	649	113	59	19	–
D.T.S حقوق الرسم الخاصة	431	431	962	471	66	–
طابع الرسم على العربات	–	–	–	384	2.044	2.040
المجمـــــوع	23.632	27.758	27.748	32.894	30.960	30.954

جدول يوضح تطـــور الإيرادات المالية للصندوق بوحدة مليون دج

---

(1) حددت صلاحياته المادة 168 من القانون البلدي 08/90 .

(2) حدد نسبة مساهمة البلدية و الولاية ، القرار الوزاري المشترك الصادر في 1991/11/24 بـ 2% .

(3) المديرية العامة للضرائب ، إحصائيات جوان 1998 .

ما يلاحظ من خلال قراءة سريعـة لهذا الجدول أن مبالغ تحصيل إيرادات الصندوق متقاربة و عرفت شبه جمود روتيني ما بين 1993 إلى 1998 ، و هذا قد يرجع إلى الصعوبات التي كانت موجودة بسبب الوضع الأمني بالجزائر .

أما في مجال نفقات الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، فإن القطاعــات الرئيسية التي يتم فيها توجيه هذه النفقات هي :

- مساعدات مالية إستثنائية الغرض منها تحقيق التوازن في ميزانية الجماعات المحلية ،
- تخصيصات مالية للتجهيز تحول لقسم التجهيز و الإستثمار بميزانية الجماعــــات المحلية (بلدية و ولاية) ،
- تخصيصات مالية لفائدة الحرس البلدي .

إن إجراء مجرد مقارنة صغيرة ما بين نفقات و إيرادات الصندوق على مـــر ثلاثة سنـــــوات (1994 - 1995 - 1996) يؤدي بنا إلى إستخلاص فائضا عرفته ميزانية الصنـــدوق ، و ذلك حسب ما يوضحه الجدول التالي (1) :

السنــــوات	الإيرادات(مليون دج)	النفقات (مليون دج)	الفارق (مليون دج)
1994	28.220,2 (*)	22.256,7	5.963,6
1995	44.370,7	34.718,0	9.652,7
1996	45.557,5	35.902,8	9.654,7

جدول يوضح إيرادات و نفقات الصندوق

د-الهبات و الوصايا :

عبارة عن موارد مالية خارجية يعود قبولها أو رفضهـــا لإرادة المجالس الشعبيـــة المحلية ، حسب تقديرها للشروط المفروضة مقابل الحصول على هـــذه الهبات أو الوصايا . هذه الأخيرة قد تكون ذات مصدر حكومي يتمثل في شخص معنوي عام ، أو بإمكانها أن تصدر من طرف أحد أشخاص القانون الخاص سواء الطبيعيين أو المعنويين ، و هـــي بمثابة موارد موسمية ، عرضية غير منتظمة و لا مستقرة ، لا يؤخذ بها في الحسبان أثناء إعــــداد ميزانية الولاية أو البلدية ، إلا أنه رغم ذلك لديها جانب إيجابي لما تمثله من مورد مالـــــي

---

(1) جدول مأخوذ من تقرير وزارة المالية لعام 1998 .

(*) قد يلاحظ البعض أن المبلغ لا يتوافق و ما حددناه لنفس السنة خــلال الجدول الخاص بتطور إيرادات الصندوق ، و هذا يرجع إلى أننا أضفنا له مساعدات الدولة.و هو نفس ما ينطبق على عامي1995و1996 .

للجماعات المحلية يسمح لها تغطية بعض أنشطتها الظرفية .

لقد خول القانون 08/90 للبلدية في المادتـــــين 115 و 116 ، حرية قبول الهبات و الوصايا التي يقدمهـا بعض الأطراف ، و نفس هذه الصلاحية نجدها بالنسبة للولاية طبقا للمادتين 111 و 112 مـن القانون الولائي 09/90 ، إلا أن كلا القانونين قيد هذه الصلاحية بطبيعة الشروط التي يفرضهـــا الشخص المقدم لتلك الهبات و الوصايا ، و لعل الهدف من ذلك تفادي المس من استقلالية المجموعة المحلية التي تشكل أحد مبادئ اللامركزيـــــــة الإداريـــة (1) .

2- الوسائل الإقتصادية :

تتمثـــل الوسائل الإقتصادية في جانبين هما التخطيط و المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإقتصادي .

2-1/ التخطيــــط :

الحقيقة أنه لا يمكـــــن لأي دولة اليوم مهما كانت فلسفتها و نظامها السياسي و الإقتصادي أن تهمل التخطيط ، لمـــــا له من أهمية في التوفيق بين إمكانيات الدول و احتياجات أفرادها . و التخطيط يتأثر تأثـــــرا واضحا بالفلسفة السياسية التي تتميز بها الدولة على صعيد تحديد أهدافه و مجالاته المتعددة ، فهناك التخطيـــط العمراني ، التخطيط الإقتصادي و التخطيط الإجتماعي(2) . كما له مستويات تتمثل في التخطيط على المستوى القومي ، يهـــدف إلى خلق نوع من التكيف بين البيئة و احتياجات الأفراد الإجتماعية على المستوى الوطني ، و كذلك التخطيط على المستوى الإقليمي أو المحلي .

إن وجود هذا التخطيـط المحلي مرده إلى عـــدم تمكن التخطيط القومي حل المشاكل التي يتميـز بها إقليم معين عن باقي الأقاليم بحكم عدم تجانــــــــس هذه الأخيرة في المجال البيئـــي ، الإقتصادي و الإجتماعي . و تكمن أهمية التخطيط المحلي كونه يسمح للأفراد

---

(1) François Borella , introduction au droit administratif . Alger : direction generale de la fonction publique , 1970 , p 61 .

(2) الجندي ، مرجع سابق ، ص ص ، 50-51 .

للمساهمة بصفة فعلية في رسم و تنفيذ المخططات الوطنية و الإقليمية ، كما يعتبر وسيلة تربية تعين أفراد الإقليم المحلي على التعود للعمل بأنفسهم و للمشاركة في الشؤون العامة .

و من بين العوامل الأساسية التي يتعين مراعاتها في القيام بمثل هذا النوع من التخطيط ، مساهمة الأهالي المحليين في إعداده ، و مدى كفاءة و إقتناع القيادات المحلية التي أخذت على عاتقها تطبيقه ، إضافة إلى مهاراتهم الفنية و خبرتهم في التصرف و الإبتكار ؛ كل هذه العوامل تزيد من نسبة ضمان نجاحه .

و يهدف التخطيط على المستوى المحلي إلى حصر شامل لجميع الخدمات الواجب توفيرها لسد احتياجات الناس،إعداد الفنيين اللازمين لإدارة مختلف الإنشاءات ، و الإرتفاع بمستوى الخدمات الحالية حتى تصل إلى أقصى كفاءة بأقل النفقات و أخيرا التنسيق الكامل بين التخطيط الإجتماعي و الإقتصادي و العمراني سعيا لتحقيق التوازن بين الحاجات و الإمكانيات.و إذا كان هذا حال التخطيط في جانبه النظري ، فما هو موقع هذا التخطيط في التنمية المحلية بالجزائر ؟

أ - دور التخطيط في التنمية المحلية بالجزائر :

يعتبر التخطيط مبدءا هاما من مبادئ إستراتيجية التنمية في الجزائر ، و عنصرا أساسيا في تنظيم الإقتصاد الوطني ، هذا ما أكدته الدساتير الجزائرية (دستور 1976 ، 1989 ، 1996) . فمن ناحية تاريخية ظهور التخطيط في الجزائر لم يكن وليد التسعينيات بل كان نتاج منطقي منذ إنتهاج النموذج الإشتراكي كإيديولوجية و ثقافة للتنمية ، انطلاقا من منتصف الستينيات في إطار ما عرف بالمخططات الثلاثية و الرباعية ، و للإشارة فإن التخطيط المحلي الذي تضمنه القانون البلدي و الولائي كان متكاملا في مبادئه و أهدافه بالتخطيط الوطني .

يعود المرجع القانوني للتخطيط إلى القانون 02/88 المؤرخ في 1988/01/12 و المتعلق بالتخطيط ، حدد بموجبه الإطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية للتخطيط الإقتصادي و الإجتماعي ، و التي تأثرت إلى حد كبير بالخلفية السياسية و الأيديولوجية القائمة آنذاك حيث أصبحت من المبادئ العامة لقانون التخطيط تجسيد السياسية الوطنية في يد الحزب

الحاكم . و يمكن إيجاز ما جاء به هذا القانون في الآتي (1) :

- تحديد دور الدولة في عملية توجيه الأعوان المتعاملين الإقتصاديين ، و تأطيرها ضمانـــا لوحدة قيادة التنمية و تحقيق البرامج المسطرة ،

- إلزام الجماعات المحلية تحمل مسؤولياتها لما ينتج عن تصرفاتها بشكل يضمن التنمية المحلية المخططة ،

- أعطى مكانة للقطاع الوطني الخاص بـــإدرج أعماله ضمن مخططات التنمية سواء على المستوى المحلي أو الوطني .

- تحديد مسؤوليات المؤســـــات العمومية الإقتصادية ، في ما يترتب عنها جراء تجسيد أهدافها المسطرة على أرض الواقع .

إن ما يمكن إستنتاجه من خـلال إستقراء نص هذا القانون ، تقليصه لدور الدولة في التدخل الإقتصادي ، و يعـــني ذلك الحـــــد من حشر القطاع العام و سيطرته على المجال الإقتصادي ، بالإضافة إلى تكريــس مبدأ إستقلالية المؤسسات العمومية على أساس الأهداف التي ترسمها المؤسسة لنفسها في ضوء مخططاتها الدورية ، و ذلك تمهيدا للدخول في اقتصاد السوق .

انطلاقا مما تقدم ، و تقيدا بمنهجيـــة الموضوع سنتناول بنوع من التحليل ما يعرف بالمخططات المحلية .

ب - أنواع المخططات المحلية :

نميز في هذه النقطة بين المخططات الـــتي تعدها البلدية و أخرى خاصة بالولاية .

أولا - المخططات البلدية :

نعني بالمخططات البلدية مجمل الإجـــراءات التنظيمية التي تباشرها البلدية في المجال الإقتصادي و الإجتماعي ، التي تسمـــح لها بتحــــديد أولويـــات التنمية بها و وسائل إنجازها ، و ذلك من حيث سماحها بإمكانية :

---

(1) القانون 02/88 سابق الذكر ، المادة 03 ، ص 39 .

– حصر إحتياجات و مطالب سكان البلدية و ترتيبها حسب الأولوية ،

– جرد و إحصاء الإمكانيات المادية و البشرية المتوفرة على المستوى البلدي ،

– تصنيف المشاريع المراد إنجازها حسب كل قطاع ،

– وضع تقييم مفصل حول المشاريع و اقتراح الوسائل المالية الكافية لتغطيتها .

و تتمثل المخططات البلدية في ثلاثةأنواع هي المخطط البلدي للتنمية ، المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و أخيرا مخطط شغل الأراضي .

- المخطط البلدي للتنمية (P.C.D) :

إنه مخطط خاص بإحصاء و تسجيل مختلف جوانب الإستثمارات و المشاريع المعدة لصالح تنمية البلديات ، دون الخروج عن إطار المخطط الوطني للتنمية . و قرارات قانون المالية لتلك السنة ، في الباب الخاص بالإستثمار في ميزانية التجهيز للدولة .

- المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) :

يعود الأصل القانوني لهذا المخطط إلى القانون 29/90 الصادر في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، و هو يعرف وفقا للمادة 16 منه ، بإعتباره : " أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري ، يحدد التوجيهات الأساسية العمرانية للبلدية أو للبلديات المعنية ، آخذا بعين الإعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية . و يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي " . و هو بذلك مخطط مفروض على البلدية اتباعه طبقا لأحكام المادة 24 من القانون ذاته . حيث من الضروري تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة و التعمير .

يتم إعداد مشروعه بمبادرة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط يغطي أكثر من بلدية (1) . و يحتوي هذا المخطط تقريرًا مفصلًا حول الوضعية الإقتصادية ، الإجتماعية ، الثقافية و السكانية للمكان المعني ، مع توضيح إحتمالات التنمية الممكنة بالنظر إلى إمكانيات الجماعة الإقليمية ، و هو بذلك يتضمن معلومات و معطيات إحصائية توضح :

---

(1) لمعرفة دقيقة حول إجراءات إعداد هذا المخطط التوجيهي ، أنظر المرسوم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 ، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و كيفية المصادقة عليه .

- نمط و نوع التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية ،
- جهة التخصص الغالبة للأراضي ، و نوع الأعمال التي يمكن حصرها عند الإقتضاء ،
- وجود وثائق توضيحية و إحصائية حول المجالات المعنية بالتخطيط ، كتوضيح شبكات الطرق ، المناطق المعمورة بالسكان ، المناطق التي لها إمكانية التحول إلى مجمع سكني مستقبلا ، إضافة إلى وثائق حول الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة و الجيدة ،
- مخطط شبكة المياه الصالحة للشرب و أهم الإقتراحات البديلة ، فيما يخص الطرق الجيدة لإيصال المياه ، بالإضافة إلى تحديد مواقع التجهيزات الجماعية و منشآت المنفعة العمومية .

- مخطط شغل الأراضي (P.O.S) :

يعتبر مخطط تفصيلي ، يحدد طرق شغل الأراضي في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، ملزم على البلدية القيام به ، تطبيقا لأحكام المادة 34 من القانون 29/90 سابق الذكر التي تنص : " يجب أن تغطى كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي ، يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته " . و قد جاء المرسوم رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28 ليوضح كيفية إعداد هذا المخطط و المصادقة عليه و إبراز محتواه (1) .

ثانيا - المخططات الخاصة بالولاية :

عالج هذا النوع من المخططات المرسوم 380/81 المؤرخ في 1981/12/26 ، المتضمن صلاحيات البلديات و الولايات في مجال التخطيط و التهيئة العمرانية ، و رغم تطرقه لمجالات التخطيط الخاصة بالولاية بشيء من التفصيل إلا أنه يبقى غير كاف (2) .

لقد نص هذا المرسوم على إمكانية إبداء المجلس الشعبي الولائي برأي معلل ، أثناء القيام بإعداد مخطط الولاية في مجال المشاريع ذات الطابع الوطني المبرمجة لإنجازها

---

(1) سعيدي ، مرجع سابق ، ص 59 .

(2) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 142 .

بالولاية ، كما بإمكانه تسجيل إقتراحـــاته التي يبدي بها في إطار المخطـــــــــط التنموي الوطني ، في حدود الشروط التاليـــــــــة :

- إمكانية و قدرة إنجاز المشروع ،
- القيمة الحقيقية التي يكلفها المشروع قصد إنجازه ،
- قدرة الولاية في تمويل المشروع و طرق ذلك ،
- المردودية الإقتصادية و الإنتاجية للمشروع الإقتصادي ،
- الفوائد الإجتماعية للمشاريع الغير إنتاجية (الخدمات) ،
- الآجال الزمنية لتنفيذ المشروع و النتائج المنتظرة .

و كمثـــال على المخططات ذات الطابع الولائي نجد المخطط القطاعي غير الممركز (P.S.D) ، يتضمـــــــــن تخطيطا لمختلف المشاريع و البرامج التنموية في مختلف قطاعات الخدمة ، تشرف عليـــــه المديريات الولائية التابعة للوزارات بالعاصمة ، و هو على نوعين مخطط سنوي و مخطط متوسط المدى (1) .

ختاما لعنصر التخطيـــــط ، و بالموازاة مع ما أعطته النصوص التنظيمية للجماعات المحلية في مجال التخطيط ، يلاحـــــظ في العديد من المرات سيطرة الأجهزة اللاتركيزية على تحديد الشكل النهائي للمخطط البلدي أو الولائي،هذا إن دل على شيئ إنما يدل على مدى نقص المعرفة المتخصصة في مجال التخطيط للهيئات المحلية المنتخبة (المجالس الشعبية) (2) .

2-2/ المؤسسات الإقتصادية العامة و الخاصة :

إن التحـــدث عن المؤسسات الإقتصادية المحلية العامة و الخاصة يقودنا إلى التحدث عن دور كل من القطاعين الإقتصاديين العام و الخاص المحليين في التنمية المحلية .

أ- دور القطاع الإقتصادي العام المحلي :

يتحدد هذا القطاع في المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإقتصادي التي خول

---

(1) محفوظ لعشب ، سلسلة القانون الإقتصادي : قوانين الإصلاحات الإقتصادية . الجزائر : ديـــــــوان المطبوعات الجامعية ، 1997 ، ص 12 .

(2) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 143 .

للبلدية و الولاية إنشاؤها ، حيث أشارت المادة 133 من القانون البلدي 08/90 حق المجلس الشعبي البلدي في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية ، بمقتضى مداولة ؛ و هو نفس ما ذهبت إليه المادة 130 من قانون الولاية 09/90 في مجال إنشاء مؤسسات عمومية ولائية ، يتم إنشاؤها بموجب مداولة يصدرها المجلس الشعبي الولائي ، بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية (1) .

و بعيدا عن الدخول في فلسفة تحديد مفهوم المؤسسة العمومية (2) ، يمكن تعريفها على أنها مرفق عام ذوطابع إداري ، صناعي أو تجاري ، يهدف إلى تلبية حاجات عامة ، تتمتع بالشخصية المعنوية ، تنشأ على المستوى الوطني (مؤسسات عمومية وطنية) و على المستوى المحلي (المؤسسات العمومية المحلية) .

لقد حدد القاعدة القانونية للمؤسسات العمومية المحلية ، المرسوم رقم 200/83 الصادر في 1983/03/19 ، المتعلق بشروط إنشاء المؤسسات العمومية المحلية و طرق تنظيمها و سيرها ، تلاه منشور رقم 3689 بتاريخ 1983/07/07 كنص تطبيقي له . و عليه و بالنظر للدور الهام الذي لعبته المؤسسات الإقتصادية في التنمية المحلية ، ينبغي علينا معرفة أنواعها ، و تشكيلتها و طرق إنشائها .

أولا : أنواع المؤسسات العمومية المحلية :

- المؤسسات العمومية الولائية :

هي مؤسسات تابعة للقطاع العام ، تؤسس بموجب مداولة يصدرها المجلس الشعبي الولائي ، بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية و الوزير المعني بالنشاط الذي تختص به هذه المؤسسة ، عن طريق قرار مشترك بينهما ، على أن يتضمن هذا القرار كل

---

(1) يتم المصادقة على مداولة إنشاء مؤسسة عمومية ولائية ، بقرار مشترك بين وزير الداخلية و الوزراء المعنيين بالنسبة للمؤسسة التي تقام في الولاية ، أو تلك المشتركة فيها ولايتين أو أكثر . أما المؤسسة العمومية البلدية فالمصادقة تكون من طرف الوالي التابعة له إقليميا هذه البلدية .

(2) جاء تعريف المؤسسة في المعجم النقدي لعلم الإجتماع أنها إلزام إجتماعي فعال ، يقيم بين جماعة من الأفراد علاقات منظمة تحكمها قوانين و تنظيمات محددة . لمزيد من المعلومات إرجع إلى : د.بودون و ف.بوريكو ، المعجم النقدي في علم الإجتماع . ترجمة سليم حداد ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 ، ص ص ، 480-485 .

المعلومات الخاصة بالمؤسسة العمومية محل الإنشاء ، و التي تنحصر في :

- تسمية المؤسسة و مقرها ،
- طبيعة الأعمال و الأهداف المسندة إليها ،
- إختصاصاتها ،
- نطاقها الإقليمي ،
- السلطة الوصية عليها .

و يدير المؤسسة العمومية الولائية مجلس إدارة يتشكل من الوالي أو من يمثله رئيس للمجلس ، ممثلي المديريات الولائية التي لها علاقة بنشاط المؤسسة ، عضوين من المجلس الشعبي الولائي، و مدير المؤسسة . هذا الأخير يقوم باقتراح مشروع نظام داخلي للمؤسسة التي يديرها ، و الذي يعرض بدوره على مجلس الإدارة للمصادقة عليه (1) .

أما الجانب المالي للمؤسسة ، فإن المادتين 19 و 25 من المرسوم 200/83 سابق الذكر ميز بين المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري التي تخضع للقواعد المحاسبية المطبقة في ميزانية التسيير لمصالح الولاية ، و المؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع التجاري التي محاسبتها تتم على أساس نمط تجاري تقيدا بالمخطط الوطني للمحاسبة ، أين يتم تكليف العمل المحاسبي و تداول الأموال لعون محاسب يعتمده وزير المالية .

- المؤسسات العمومية المشتركة ما بين الولايات :

إن إنشاء مثل هذا النوع من المؤسسات يحدث بمداولات تتخذها المجالس الشعبية الولائية للولايات المعنية . و يترأس مجلس إدارتها والي الولاية المتواجد بها مقرها أو ممثلا عنه،إضافة إلى عضوية كامل المديرين التنفذيين للقطاعات المعنية بنشاط المؤسسة، و عضوين عن كل مجلس شعبي ولائي للولايات المعنية ، و مدير المؤسسة و أخيرا العون المحاسب في المؤسسة .

---

(1) تنحصر مهام مجلس الإدارة للمؤسسة العمومية المحلية في : تنظيم حسن لتسيير المؤسسة ، الهيكل التنظيمي و جدول عدد العمال ، الميزانية و الحسابات ، عمليات الشراء و الإيجار ، الشروط العامة لعقد الإتفاقيات و الصفقات ، برامج الإستثمارات .

- المؤسسة العمومية المشتركة ما بين الولاية و البلديات :

تتأسس المؤسسة العمومية المشتركة ما بين الولاية و البلديات ، بموجب مداولات يصدرها المجلس الشعبي الولائي و كذا المجالس الشعبية البلدية المعنية ، و في هذه الحالة لا يوجد أي تغيير بشأن تشكيلة مجلس إدارة هاته المؤسسة عن ذلك المتواجد بالمؤسسة العمومية المشتركة ما بين الولايات ، إلا من حيث الإختصاص الإقليمي . يتكون مجلس الإدارة لهذا النمط من المؤسسات العمومية المحلية على النحو التالي :

– والي الولاية التي بها مقر المؤسسة رئيسا للمجلس ،
– المديرين التنفذيين على مستوى الولاية للقطاعات التي لها علاقة بهدف المؤسسة ،
– رؤساء المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية بهدف أو نشاط المؤسسة ،
– عضوان عن كل مجلس شعبي بلدي ،
– مدير المؤسسة ،
– العون المحاسب في المؤسسة .

- المؤسسات العمومية البلدية :

هي مؤسسات و مصالح عمومية ، تنشأ بمبادرة من البلدية عن طريق مداولة يصدرها المجلس الشعبي البلدي ، بعد المصادقة عليها من طرف الوالي ، للتكفل بقطاع نشاط معين (إقتصادي أو خدماتي) . تتشكل من مجلس إدارة تحدد اعضاؤه في الأشخاص التالية :

– رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بصفة رئيس ،
– الكاتب العام للبلدية ، عضوا ،
– عضوان من المجلس الشعبي البلدي ،
– مدير المؤسسة ،
– العون المحاسب في المؤسسة .

إن مثل هذا النوع من المؤسسات لا يختلف عن المؤسسات العمومية الولائية إلا من حيث تشكيلة مجلس إدارة كلا منهما (1) . مع تشابه تام في مجال الصلاحيات المنوطة بمجلس

---

(1) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 177 .

الإدارة و التي يمكن حصرها في :

- العمـــــل على إعداد قواعد تنظيمية و تسييرية للمؤسسة من خلال خلق نظام داخلي خاص بها ،
- وضع التنظيم الهيكلي و جدول عدد العمال ،
- إعداد ميزانية المؤسسة و مسك الحسابات ،
- متابعة عملية الشراء و الإيجار التي تقوم بها المؤسسة ،
- دراسة الشروط العامة لعقد أي إتفاقية أو صفقة ،
- دراسة إمكانية قبول القروض و البرامج الإستثمارية .

ب- القطاع الإقتصادي الخاص المحلي :

يلاحظ من وجهة النظر التاريخية وجـــــود مرحلتين بارزتين ميزت دور القطاع الإقتصادي الخاص بالجزائر ، أولاهما بدأت من 1962 إلى غاية صـــدور القانون 25/88 المؤرخ في 1988/07/25 المتعلق بتوجيه الإستثمارات الإقتصاديـــة الخاصة و الوطنية،في خضم هذه المرحلة عرف القطاع الوطني الخاص ، موقفا غامضا مـــن طرف أصحاب القرار آنذاك ، حتى و إن وجدت من الناحية الشكلية عدة نصوص قانونيـــة قامت بتمويه - إن صح القول - حقيقة مساهمة القطاع الإقتصادي الوطني الخاص في التنمية المحلية و الوطنية على حد سواء ، فبالنظر إلى الجو التاريخي و الأيديولوجي لظهور مختلف تلك النصوص ، لم تستطع هذه الأخيرة إرساء الضمانات الفعلية للمستثمريـن الخواص ، الكفيلة بأن تشجعهم على المشاركة في صنع القرار التنموي المحلي ، بقدر ما كانت تأكيدا واضحا و صريحا أرغم القطاع الخاص على مغادرة أغلبية النشاطـــات ذات الأهمية الإنتاجية . كل هذا في ظل خطاب سياسي متشبع بثقافة التأميمات و الأيديـولوجية الإشتراكية ، هذا الأمر اعتبر عائقا أمام دخول الإستثمار الأجنبي للجزائر ، و دفع بالمستثمر الوطني الخاص إلى رفض المغامـرة برؤوس أمواله ، في نشاط إقتصادي قد ينتهي به إلى نـزع ملكيتها عنه في وقت ما .

إن مثل هذا اللاإستقرار و عدم الثقة ولد أثرا سلبيا بالغا إنعكس في تثبيط حركيـــة التنمية المحلية ، و جعلها تقتصر على ما ينعم به القطاع العام من مشاريع كانت في غالـــب الأحيان لا تتماشى و واقع التنمية بالمنطقة .

و بحلول سنة 1988 ، و ما عرفته من صدور إصلاحات إقتصادية ، دخل القطـــاع الخاص الوطني و الأجنبي مرحلة ثانية ، أكدت من خلاله الدولة نيتها في رفض الإستثمـــار

المباشر لتدخل رأس المال الأجنبي ، مع تفضيل الإستثمار وفقا لأسلوب الشركـــــات المختلطة ، حيث صدر قانون 01/88 بتاريخ 1988/01/12 المتضمن القانون التوجيهـــي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ، الذي تم بمقتضاه استخلاف المؤسسات الإشتراكيـة ذات الطابع الإقتصادي بمؤسسات إقتصادية عمومية تتمتع بنوع من الإستقلالية في الجانـــب التسييري و المالي (1) و الذي إعتبر بدوره – أي القانون – تمهيدا و تلميحا ضمنيا لبدايـة التحول نحو أيديولوجية جديدة في عملية التنمية المحلية و الوطنية ، بالإعتماد أكثر على دور القطاع الخاص خاصة الوطني منه . هذا ما تأكد بصدور المرسوم التشريعـــي رقم 12/93 المـــؤرخ في 1993/10/05 المتعلق بترقية الإستثمار ، و الذي كان بمثابة تعبير عن حسن نية الدولـــة إتجاه القطاع الإقتصادي الخاص الوطني و الأجنبي ، لما تضمنه هذا القانون من ضمانـــات قانونية و تشجيعات و امتيازات ضريبية تصب كلها في تحفيز القطاع الخاص للإستثمار المحلي . كل هذه التسهيلات كانت بمثابة إعتراف رسمي للدور الذي أسند للقطاع الخاص باعتبـــاره مشاركا و طرفا في التنمية الإقتصادية للمجتمع وطنيا و محليا ، و هو ما سيظهر لنا جليا أثناء التطرق للإصلاحات الإقتصادية بعد عام 1990 .

3- الوسائل البشرية :

إن العنصر البشري ، ركن أساسي لأي تنظيم أو تنمية محلية ، و مرتكز لأي نهضة مجتمعية ، فلا يختلف إثنان على أن الإنسان محرك النشاط الإقتصادي سواء كـــان نشاطا صناعيا أم زراعيا أم سياحيا ؛ إنه يمثل تلك الوسيلة و الآداة الهامة التي يتوقف عليهـــا نجاح أي جهد تنموي أو فشله ، إذ التجربة تؤكد في الكثير من المرات ، كم من مشاريـــع تنموية كان مآلها الإخفاق ، بسبب عدم توافقها مع رغبات الأفراد القائمين عليها ، الأمـــر الذي يقودهم إلى عرقلتها أثناء مستويات التطبيق . هذا ما يدل على مدى سطوة و تأثير طبقـــة التكنوقراطيين و البيروقراطيين في مجال تنفيذ أو عدم تنفيذ القرار التنموي المحلي . على هذا الأساس بات مـــــن الضروري بمكان التركيز أثناء أي محاولة تنموية على إعداد الموارد البشرية الكفيلة بتحقيقها .

---

(1) الجمهوريـــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 01/88 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 الصادرة في 13 جنباير 1988) ، ص 30 .

- الخلاصة و الاستنتاجات :

خلصنا في هذا الفصل إلى تحليل الإطار القانوني و التنظيمي للتنمية المحلية بالجزائر ، من خلال توضيح دور كل من البلدية و الولاية في مجال صناعة القرار التنموي المحلي .

ففي خضم الظروف والحقب الزمنية التي مرت بها الجزائر بداية من 1962، أظهرت الحقائق التاريخية ، بأن التنمية الإقليمية في الجزائر لم تعرف إنطلاقتها الحقيقية إلا مع المخطط الثلاثي الأول (1967/1969). و كل ما كان قبل هذا التاريخ ، ما هو إلا محاولات تلطيفية و إجراءات تحسينية للأوضاع المزرية التي ورثتها الإدارة المحلية عن المستعمر .

لقد كان لخروج الإستعمار من الجزائر ، إنعكاسات سلبية من الناحية التقنية، حيث أصاب الأجهزة الإدارية للدولة بما فيها الإدارة المحلية ، شبه شلل تسييري و وظيفي، بسبب مغادرة الموظفين الأوربيين للجزائر ، في وقت انعدم فيه الإطار الجزائري الذي يخلفهم . ناهيك عن العجز المالي الذي لحق بالوحدات الإقليمية ، من خلال تزايد نفقاتها مقابل نقص في مواردها المالية .

أمام هذه الأوضاع الصعبة ، بادرت السلطة الحاكمة آنذاك بإدخال تحسينات على مستوى جماعاتها المحلية ، لإشراكها في عملية التنمية،من ذلك إنشاء اللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي ، التي أصبحت تدعى فيما بعد المجالس الولائية الإقتصادية و الإجتماعية ، ثم تجربة البرامج الخاصة و المحافظات النموذجية . أما على مستوى البلدية استحدث جهازان أحدهما لجنة التدخل الإقتصادي و الإجتماعي و الثاني المجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي . لكن رغم هذا الكم من المؤسسات ، فإن البعض منها لم تبن النور ، و لوحظ نقص بعضها الآخر في بلوغ الأهداف التي وجدت من أجلها .

بناءا على ذلك بادرت السلطة بإصلاح قانوني ، مس جوهر التنظيم الإداري المحلي الجزائري ، بأن اعتبر البلدية و الولاية الهيئات القاعدية للإدارة المحلية . حيث صدر قانون البلدية (1967) و قانون الولاية (1969) ، اللذين خولا لهما على حد سواء مباشرة صلاحياتهما التنموية إقليميا على مختلف الأصعدة،منها على سبيل المثال لا الحصر : التجهيز و النمو الإقتصادي ، الفلاحة و الثورة الزراعية ، تطوير الصناعة و خاصة التقليدية منها، و كذلك التكفل بتنمية المجال الإجتماعي للأهالي(التعليم،الصحة،السكن ، ... إلخ) .

كما منح لكل وحدة إقليمية أجهزة لامركزية و أخرى أجهزة لاتركيزية . إلا أن هذا الإصلاح بالرغم من إيجابياته ، كونه يعود له الفضل في إرساء خصوصيات تنظيم إداري محلي بالجزائر ، فقد واجهته عدة عقبات حالت دون تطوره ، من بينها سيطرة الإدارة المركزية و تحكمها في القرار التنموي المحلي ، و كذلك تدخل الحزب في تشكيل المجالس المحلية و إنتقاء أعضائها .

نتيجة لذلك أصبحت الإدارة المحلية غير قادرة على مسايرة التغيرات التي طبعت حياة المجتمع الجزائري طيلة الثمانينيات و منها أحداث أكتوبر 1988 و ظهور دستور جديد للدولة الجزائرية في 23 فبراير 1989 ، الذي يعتبر إعلانا صريحا لتخلي الدولة عن نظام حكم الحزب الواحد و السياسة الإشتراكية ، مع إحلال محلهما نظام مبني على التعددية الحزبية في شقه السياسي و إقتصاد السوق في جانبه الإقتصادي .

و بحكم أن التنظيم الإداري المحلي ، يتأثر بالبيئة السياسية و الإقتصادية للمجتمع ، أصدرت السلطة الحاكمة إصلاحا قانونيا جديدا للإدارة المحلية كان الغرض منه تكييف دور الجماعات المحلية على حسب المعطيات السياسية و الإقتصادية الجديدة حيث صدر في نهاية سنة 1990 قانون بلدي (08/90) و آخر ولائي (09/90) ألغى بمقتضاهما قانوني البلدية و الولاية السابقين . و إذا كان النصان الجديدان أبقيا على نفس قاعدة التقسيم الإقليمي المتمثلة في البلدية و الولاية من جهة و نفس أشكال التسيير من أجهزة لامركزية و أخرى لاتركيزية من جهة أخرى ، فإن الشيئ المستحدث الذي أتى به الإصلاح الإداري الجديد ، إعلانه بصفة رسمية تشكل المجالس الشعبية المحلية في إطار تعددية حزبية وفقا للتمثيل النسبي مع توسيع في الصلاحيات التنموية لكل من البلدية و الولاية . هذا ما جسدته الإنتخابات المحلية لعام1990التي لم يكتب لها الدوام بفعل أزمة سياسية عرفتها الجزائر،لتدخل بعد ذلك الجماعات المحلية في مرحلة إنتقالية ميزها وجود مندوبيات تنفيذية معينة من طرف الإدارة المركزية خلفا للمجالس الشعبية المنتخبة ، الأمر الذي كان له بالغ الأثر على وتيرة التنمية المحلية التي أصبحت تقتصر على توفير الحد الأدنى من احتياجات المواطن خاصة في الجانب الإجتماعي (السكن و الشغل) .

إضافة لما تقدم ، يعود سبب محدودية الدور التنموي للجماعات المحلية في تلك المرحلة ، إلى إنشغال العديد من البلديات و الولايات في إصلاح و ترميم المنشآت الإقتصادية و الإجتماعية التي كانت هدفا للأعمال التخريبية ، نتيجة العنف المسلح الذي إجتاح الجزائر بداية من 1992 . هذا الوضع بقي قائما إلى غاية مباشرة إنتخابات محلية جديدة بتاريخ 1997/10/23، نشأت عنها مجالس شعبية بلدية و ولائية منتخبة .

من جهة ثانية خلصنا في هذا الفصل إلى أنه لا أساس لتنمية محلية دون توفير وسائل مالية متمثلة في الإيرادات المالية التي تتحصل عليها البلدية و الولاية ، و كذلك وسائل إقتصادية منها التخطيط و حق إنشاء مؤسسات عمومية محلية ذات طابع إقتصادي، إضافة للوسائل البشرية .

ختاما لهذا الفصل ، و إنطلاقا من أن التنمية المحلية تتأثر حسب المعطيات الجديدة،التي تطبع البيئة التي تحتويها ،لاسيما البيئة السياسية و الإقتصادية ، و نظرا لما عرفته الجزائر من تحول مس السياسة التنموية للدولة الجزائرية ، و اختيارها النهج الليبرالي مطية في تنميتها ، قامت السلطة بإصلاحات اقتصادية مع بداية عقد التسعينيات ، هادفة من وراء ذلك إلى إعداد الأرضية المناسبة لتكييف المجتمع بمختلف مؤسساته الإقتصادية و الإجتماعية و تنظيماته المركزية و الإقليمية لقبول هذا التحول .

و لما كان كل فعل يحدث على المستوى الوطني ينعكس على الصعيد المحلي ، فإن الإصلاحات الإقتصادية كانت كذلك ، سواء في الجانب القانوني أو الممارساتي ، و عليه ما هو أثر الإصلاحات الإقتصادية على تنمية الجماعات المحلية ؟ .

الفصل الثاني

الإصلاحات الاقتصادية و انعكاسها على التنمية المحليـــة في الجزائـــر

ـــ دوافـــع الإصلاحـات الإقتصاديـة

كانت الإصلاحات الإقتصادية التي باشرتها السلطة الجزائرية في مطلع 1990 ، بفعـل دوافع داخلية و خارجية طبعت حياة المجتمع سنين الثمانينيات،محاولة من السلطة لتـــدارك فقدان التوازن الذي أصاب البنيات الإجتماعية بعد أن أصبحت الإختلالات السمة الغالبـة على الحياة الإقتصادية و الإجتماعيـة سواء على المستوى المحلي أو الوطني ؛ هذه الحالة من اللاإستقرار دفعت بالسلطة للسعي من أجل تخفيف حدتها ، من خلال الإنطـلاق في إدخال إصلاحات ذات طابـــع اقتصادي ، تهدف إلى إستعادة التوازنات الإقتصادية و الإجتماعية الكبرى ، التي من شأنها أن تسمـــح بالإنتعاش الإقتصادي ، و تلطيف الظروف الإجتماعية القاسية التي عانى منها المواطنين . و قبـل الخوض في تحديد أهم هذه الإصلاحات الإقتصادية و مدى أثرها على التنمية المحلية بالجزائر ، ينبغـي التطرق بشـيء من التحليل لهذه الدوافع التي أقرت تلك الإصلاحات الإقتصادية و هي دوافـع داخلية تتمثل في الأسباب السياسية ، الإقتصاديـــة و الإجتماعية ، و دوافع خارجية تتمثل في الظروف الدولية التي طبعت الفترة السابقة للإعلان عن تلك الإصلاحات .

1- الدوافع الداخلية :

تتحدد الدوافع الداخلية في اسباب سياسية ، اقتصادية و أخرى إجتماعية :

1-1/ الأسباب السياسية :

تتمثـــــل اساسا في الأزمة السياسية التي مرت بها الجزائر ، و التي ترجمتها أحداث أكتوبر 1988 . فهـــذا التاريخ شكل مسرحا زمنيا لبلوغ الأزمة السياسية بالجزائر مداها الأقصى ، كنتيجة طبيعية للإختلال في توازنات القوى السياسية ، جراء التناقض الذي أصاب عمل السلطة الحاكمة بـين خطاب رسمي ديماغوجي مغر و واقع ميداني مر ، يمكن ملاحظته على ثلاثة مستويات :

أ- على مستوى النمط التنموي المختار :

إن اختيـــــار الإشتراكية كإيديولوجية و أسلوب في تحقيق التنمية الوطنية و المحلية بالجزائر ، لم يكن إختيـــارا عشوائيا ، بل كان تطبيقا مناسبا و ملائما لبلد حديث الإستقلال كالجزائر ، تواق لإقامة عـــدالة اجتماعية و تنمية إقتصادية ، ترفع بشعبه إلى مصف الشعوب المتقدمة ، فظهر بذلك خطابا رسميا أكد هذا التوجه ، رسمت ملامحه الرئيسية السلطة الحاكمة ممثلة في حزب جبهة التحريـــر الوطني ، و هو ما أكده الميثاق الوطني لعام 1986 في أن :

" الإستقرار الدقيق ، لعمر المراحل التي مرت بها الثورة الجزائرية ، يبين أن إختيار الإشتراكية منهاجا لتحقيق التنمية ، و ضمان التوزيع العادل لثروات البلاد لم يكن إختيارا تعسفيا . و لا فكرة مستوردة ، فرضـــت على الشعب فرضا ، بل إنها مرتبطة إرتباطا قويا بمسيرة الكفاح من أجل التحرير الوطـــــــــني و متلائمة تلاؤما تاما مع دعوة الإسلام إلى تحقيق العدالة الإجتماعية " . (1)

غير أن هذا الخطاب الرسمي المنمـــق ، الذي استقطب فئات كثيرة من المواطنين ، لم ينعكس على أرض الواقع بنفس المبادئ و الصورة التي رسمت له ، إذ عرف إنحرافا و إختلالا واضحا بعد تطبيقه ميدانيا . و كانت نتيجته تذمرًا و إستياءًا عامًا شمل أوساط الطبقات الشعبية المحرومة ، و هي ترى الفوارق الإجتماعية تـــــزداد و تتسع داخل المجتمع . هذا الإستياء و الحسرة ترجم في إنتفاضة شعبية بتاريخ 05 أكتوبـــر 1988 ، تعبيرا عن الإستنكار الشعبي للوضع الإقتصادي و الإجتماعي المزري الذي آلت لـه حياة المواطنين . هذه الأحداث كانت فرصة سمحت بطرح مسألة مشروعية النظام الحاكم .

ب- على مستوى نظام الحكم :

تتمثل التناقضات الـــتي ظهرت على مستوى نظام الحكم في أزمة المشروعية التي أصبحت تعاني منها السلطة الحاكمة ، حددت ملامحها في التحول الذي أصـــاب دور حزب جبهة التحرير الوطني من حزب حاكم ، يكتسب سند و تأييد شعبي ، بحكم ما يمثله من تنظيم سياسي و ثوري ، إلى هيكل بيروقراطي جامد ، إنسلـــخ عـــن الإهتمـــام بمشاكـــل المواطنين ، و أصبح أداة قمع لهؤلاء ، بدلا أن يكون فضاءا لإستقبال إنشغالاتهم الـــتي

---

(1) حزب جبهة التحرير الوطني ، الميـــــــــثاق الوطني . الجزائر : المركز الوطني للوثائق و الصحافة و الإعلام ، 1986 ، ص 39 .

يطرحونها . هذا الأمر خلق إختلالا تنظيميا كبيرا على مستوى توازن القوى السياسية الوطنية الفاعلة في المجتمع الجزائري . أين ظهرت العديد من الحركات السياسية ، التي تعمل في سرية تامة طيلة الثمانينيات ، على أمل الإطاحة بنظام الحكم .

إلا أن أحداث العنف التي عرفها الشارع الجزائري في خريف 1988 ، دفعت السلطة الحاكمة إلى إدخال إصلاحات سياسية لتهدئة الأوضاع تجسدت في إنفتاح سياسي ، تضمن صدور دستور 23 فبراير 1989 ، و هو نتاج و سلوك سياسي يفسر البعض من الناحية المظهرية على أنه نهاية لنظام حكم الحزب الواحد ، بناءا على أحكام مادته الأربعين (40) المتعلقة بفسح مجال المشاركة السياسية لمختلف الأحزاب و الجمعيات ذات الطابع السياسي (1) ، بالإضافة إلى ما أقره هذا الدستور من حرية التعبير و صون حقوق الإنسان .

و بالرغم من التعديلات الكثيرة التي أدخلها هذا الإصلاح الدستوري على الخريطة السياسية الجزائرية ، إلا أنه لم يكن بمقدور السلطة الحاكمة من خلال هذا الإصلاح السياسي ، تغطية التدهور الإجتماعي و الإقتصادي الذي كان يعانيه المواطنين ، نتيجة الأزمة الإقتصادية التي عرفتها الجزائر بسبب إنخفاض أسعار البترول . لذلك و بالنظر إلى إستمرارية التناقضات التي أصابت الحياة الإقتصادية و الإجتماعية للمجتمع ، لم تجد السلطة من سبيل إلا تسمية الأشياء بمسمياتها ، و ذلك بإعطاء الأزمة الإقتصادية الأولوية في التفكير ، و كان ذلك إيذانا منها بالإنطلاق في مجموعة من الإصلاحات الإقتصادية مع مطلع عام 1988 .

ج- على مستوى الهوية الوطنية :

من الأزمات الهامة التي أصابت المجتمع الجزائري ، نجد أزمة الهوية و الإنتماء الحضاري (2) ، و هي مسألة عويصة الحل ، لازالت تنهك جسد الأمة الجزائرية ، طالما أن الفصل فيها لم يتم بعد ، رغم المحاولات المحتشمة التي تبادر بها السلطة على الصعيد الرسمي من حين لآخر (3) .

يعود أصل أزمة الهوية بالجزائر إلى السنوات الأولى من الإستقلال ، بعد ظهور

---

(1) حسين بورادة ، مرجع سابق ، ص 71 .

(2) صادق الأسود ، علم الإجتماع السياسي أسسه و أبعاده . العراق : كلية العلوم السياسية ، 1990 ، ص 471 .

(3) إحدى مظاهر هذه الأزمة الحركة الأمازيغية ، و تخفيفا من حدة تأثير هاته الحركة بادرت السلطة إلى إنشاء المحافظة السامية للأمازيغية ، و تخصيص قناة في الإذاعة الوطنية تبث باللغة الأمازيغية .

حركات اجتماعية و تيارات سياسية و دينية زكت فتيل هاته الأزمة ، معطية لها بعدا يخـــدم أهدافها ، فمن هاته الحركات و التيارات من أقام إشكالية البحث عن الهوية الجزائرية علـــى أساس عرقي لغوي ، (الحركات الأمازيغية) و منها من أعطاها بعدا دينيا (الحركـــــات الإسلاميـــــــــة) .

هذا المشكل تفطنت إليه السلطة الحاكمة (1) ، بالنظر إلى الخطر الذي قد ينجم ، من وراء التلاعب بمقومات الهوية الوطنية (الأمازيغية ، العربية و الإسلام) و هو حذر و حرص ترجمهمـــا الميثاقـــان الوطنيان لعام 1976 ، 1986 (2) . غير أن إهتمام الدولة المتزايد بنظام الحكم ، أثناء حقبة الثمانينيات، أنساها هذا الجانب الهام في تركيبة المجتمع و إستقراره . و في ظل غياب ثقافة وطنية ذات أسس و قواعـــــد مستوحاة من تاريخ الجزائر العريق ، وجدت التيارات السياسية و النخب ضالتها المنشـــودة ، فتعاملت مع مقومات الهوية الوطنية بطابع سياسوي (3) مبنيا على التفرقة الجهوية و اللغويـــة و إلى حد بعيد دينية بين المواطنين ، و هي ظواهر زادت من حدة إختلالات الوضع السياسي ، و جعلته يتسم باللاإستقـــرار ، خاصة في دولة عودت أفرادها على النظر إليها كدولة العناية الإلاهية ، الأمر الذي يتعبها كثيرا في تبرير مشروعيتها التوحيدية و التحديثية،تحت ضغط التكاليف الإجتماعية للتحديـــث ، و المجابهات الثقافية الناتجة عنه .

لقد كان من نتائج التوتـــرات التي شهدتها الساحة السياسية في الجزائر ، تشكل أزمة على المستوى السياسي (نظام الحكم) و الإختيارات الأيديولوجية للسياسة العامة ، غذتها أطروحات متميزة و متحيـــزة أتت بها القوى السياسية الفاعلة ، و دفعت إلى إعادة النظر في العديد من المسائل السياسيـــة ، و في مقدمتها مشروعية النظام الحاكم . هذه الوضعية فرضت على السلطة الحاكمـــة المبادرة بإدخال إصلاحات سياسية ، مست الإطار القانوني(الدستور) و المؤسساتي للدولـــة الجزائرية ، إلا أنها كانت إصلاحات جزئية ، بالنظر إلى الوضـــــــع

---

(1) في هـــذا الجانب نص الميثاق الوطـــني 1976 : (أن الجزائر أمة ليست تركيبة من الشعوب أو مزيجا من الأعـــراف المتفرقة ... و الجزائر ليست خليقـــة حديثة فهي في عهد ماسينسا ، المؤسس الأول للدولة النوميدية ، و يوغرطة ، قائد المقاومة ضد الأميريالية الرومانية ، كان بعد أن تحدد الإطار الجغرافي) عن:حـزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني 1976 . الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1979 ، ص 17 .

(2) الزياشي و آخرون ، مرجع سابق ، ص 415 .

(3) بورادة ، مرجع سابق ، ص 118 .

الإقتصادي و الإجتماعي المتدهور على المستوى الداخلي في ظـــل تحول عالمي نحو إقتصاد السوق،و انخفاض واضح في أسعار البترول كانت نتيجته ارتفاع مديونية الجزائر إتجاه الخارج. كـــل هذه المعطيات أعطت للأزمة الجزائرية بعدا إقتصاديا ، و جعلت تلك الإصلاحات السياسية غير قادرة على إنهاء التناقضات التي يعاني منها الإقتصاد الوطني ، و هـــي دوافع إقتصادية كانت في صدارة الأسباب التي فرضت الإصلاحات الإقتصادية بالجزائر بعد 1990 .

1-2/الأسباب الإقتصادية :

انطلاقا من أن الإقتصـــاد هو الركن الأساسي في بناء قوة أي مجتمع أو أفولـــه ، فإن مجرد اختلال في مستوياته التنظيمية أو الهيكلية قد ينجم عنه أزمة اقتصادية ذات أبعاد سياسية و اجتماعية . الأمر الذي يؤكـــد أن وجود أي أزمة مجتمعية ما هي إلا انعكاس لأزمـــة إقتصادية سبقتها ، و عليه فأي إصـــلاح يتخذ لتخفيف حدة هذه الأزمة المجتمعية يكون حتما و راؤه دوافع إقتصادية . و إذا عدنـــا إلى الجزائر نجد أن الإصلاحات الإقتصادية التي باشرتها السلطة بداية من 1990 إنما كانـــت لأسباب إقتصادية ، يمكن تحديد أهمها في فشل التجارب الإصلاحية للمؤسسات العموميـــة الإقتصادية الوطنية و المحلية ، أزمة المحروقات جراء إنخفاض أسعار النفط ، و أخيرا مشكلة المديونية .

أ-فشل التجارب الإصلاحية للمؤسسات الإقتصادية :

انطلق التفكير في مجال إعادة تنظيم الإقتصاد الوطـــني إبان الثمنينيات ، بالإفصاح عن بعض الإصلاحات الهيكلية التي مست الإطار القانوني و العملـــي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي سواء الوطنية منها أو المحلية ، سعيا إلى تكييفهـــا مع المعطيات الجديدة التي عرفتها الساحة الإقتصادية الجزائرية ، بدءا من سنة 1982 بما تخـــدم التنمية الوطنية . و تمثلت هذه المحاولات الإصلاحية في صدور عدة نصوص قانونية كان فـــي مقدمتها مرسوم يتعلق بإعادة الهيكلة للمؤسسات العمومية ، تبعه قانون 01/88 المتعلق باستقلاليـــــة المؤسسات العمومية ، ثم تلاه القانون الخاص بالشركات القابضة . إن تطبيق كل نص من هذه النصوص التنظيمية ، إعتبر مرحلة متميزة بذاتها ، و عليه فمن باب إستقصاء الأسباب التاريخية لانتهاج الجزائر أسلوب خوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية الوطنية و المحلية ، ينبغي لنـــا معرفة التطورات التي مرت بها هاته الأخيرة تمهيدا لخوصصتها .

أولا – مرحلة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية :

ارتبطت عملية إعادة هيكلة المؤسسات العمومية الإقتصادية ، بصدور المرسوم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 ، الذي كان من بين أهدافه :

– خلق شروط تسيير ملائمة للإقتصاد الوطني ،

– اتخاذ الرشادة مقياسا في استغلال الموارد المادية للمؤسسة العمومية و تسيير عناصرها البشرية بهدف رفع إنتاجيتها و إضفاء فعالية على أنشطتها ،

– تصنيف المؤسسات العمومية وفقا لمبدأ التخصص الإقتصادي ، حيث تم التميز و الفصل بين عمليات : الإنتاج ، التسويق و الإستثمار ، على أن يتكفل بكل نشاط من هذه الأنشطة الإقتصادية الثلاثة مؤسسة عمومية متخصصة ،

– إدخال مزيد من المرونة في الإنتاج من خلال السعي إلى تخصيص نشاطات المؤسسات العمومية ، و الفصل بين مهام الإنتاج و التوزيع ، و تقليص حجمها ،

– النهوض بالإقتصاد المحلي و الجهوي في إطار ما يعرف باللامركزية الإقتصادية التي تعني –في مفهوم القائمين بهذا الإصلاح– إقامة مقرات و وحدات فرعية للشركات الوطنية خارج إقليم العاصمة (1) .

لقد كانت عملية إعادة الهيكلة ثمرة بحث و تفكير باشرتهما لجنة مختصة ، أنشأتها السلطة في نوفمبر 1979 ، أسند لها تحضير دراسة لإعادة التنظيم الداخلي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ذات الحجم الكبير مثل الشركة الوطنية لإنتاج المحروقات (سوناطراك) و المؤسسة الوطنية للحديد و الصلب . و غيرها من المؤسسات العمومية الوطنية و المحلية الضخمة . توجت تلك الجهود النظرية بإصدار المرسوم 242/80 سالف الذكر .

و تطبيقا لأحكام هذا المرسوم كمرحلة أولى قسمت مؤسسة سونطراك إلى ثلاثة مؤسسات ، اختصت كل واحدة منها بأحد مجالات النشاط (النقل و التسويق ، الإستثمار ، البحث و التنقيب) ، تلتها عملية تجزئة شركة سوناكوم (الشركة

---

(1) في نهاية 1983 تمت تجزئة نحو 100 مؤسسة عمومية كبيرة ، مسطرة على نسبة ¾ النشاط الإقتصادي ، إلى 500 مؤسسة جديدة . لمزيد من التوضيح أنظر : المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مشروع التقرير التمهيدي حول الإنعكاسات الإقتصادية و الإجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي ، نوفمبر 1998 ، ص 11 .

الوطنية للصناعات الميكانيكية و الكهربائية) بدورها إلى ثلاثة مؤسسات فرعية ؛ إثرها توالت بعد ذلك عملية التقسيم لتمس الأغلبية الساحقة من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي . فخلال سنة 1982 سجل ميلاد ما يقارب 480 مؤسسة عمومية وطنية من أصل 150 مؤسسة ، كما إرتفع عدد المؤسسات العمومية المحلية من 430 مؤسسة إلى 1083 مؤسسة عمومية محلية منها 504 مؤسسة ولائية و 1079 بلدية (1) .

غير أنه إذا كانت من الناحية النظرية نتائج هذا التقسيم و إعادة الهيكلة تبدو إيجابيا ، لما يمنحه للمؤسسات من تخصص في نشاط معين يساعدها على الرفع من منتوجيتها فيه ، و يسمح لهابتسهيل تحكمها الأفضل في أساليب التسيير و الإدارة . فإن الواقع الميداني أثبت بنسبة كبيرة عكس ذلك ، حيث ثمة العديد من المؤسسات العمومية الإقتصادية التي أعيدت هيكلتها ، لحقها ضرر كبير سيما تلك التي كانت متخصصة في الإنتاج ، فإقتصارها على التخصص الإنتاجي لوحده دون تسويق منتوجها و الإستثمار في تطويره ، جمدها أكثر مما فتح أمامها آفاق التطور . و لعل السبب الرئيسي الذي يعزو إليه ذلك هو عدم دراسة هذه العملية (إعادة الهيكلة) بصفة مدققة نظرا لتغليب الطابع الحزبي السياسي على حساب حقيقة الإقتصاد الوطني في تلك الفترة (2) . كما أنها لم يسبقها تهيئة المناخ الملائم لتطبيقها ، بل ظهرت هذه العملية كتغيير إقتصادي مفاجئ ، لم يمنح له ظرف زمني كاف لتطبيقه بصفة تدريجية مخططة ، مقارنة بالمدة الجد قصيرة التي قضتها إعادة الهيكلة و التي دامت سنتين (1981 – 1982) ، و هو ظرف قصير بالنظر إلى طبيعة القطاع الذي مسته .

و كدليل للإنعكاسات السلبية التي خلفها تطبيق أسلوب إعادة الهيكلة على المؤسسات العمومية الإقتصادية الوطنية و المحلية ، أجريت خلال عام 1986 دراسة ميدانية مست نشاط المؤسسات العمومية المحلية لـ 28 ولاية ، سمحت بإبراز و تأكيد ظاهرة شبه الشلل الذي أصاب هاته الأخيرة إبتداءا من سنة 1983 ، ترجمته سوء وضعيتها المالية و قلة المشاريع التي أنجزتها ، و كانت نهايتها إفلاس العديد من تلك المؤسسات مما تحتم على 110 مؤسسة عمومية محلية غلق أبوابها منها 84 مؤسسة عمومية بلدية و 26 مؤسسة عمومية

---

(1) محمد بلقاسم حسن ، مرجع سابق ، ص 46 .

(2) حيث نجد أن المشرفين على الدراسة التي أقيمت عام 1979 لتقييم المؤسسة العمومية الإقتصادية ، هم الأمناء الولائيون المكلفون بالشؤون لإقتصادية و الإجتماعية في محافظات حزب جبهة التحرير الوطني ، الأمر الذي جعلهم لا يعكسون حقيقة مستوى تلك المؤسسات حفاظا على سمعة حزبهم الحاكم .

ولائية (1) . أضف إلى ذلك تدخل السلطـــــة الحاكمة في تسيير المؤسسات العمومية بدافع سياسي و اعتبارات اجتماعية ، سيما في مـــــجال تحديد أسعار السلع التي تنتجها ، و التي كانت في غالب الأحيان – أي الأسعار – أقل عن القيمة الحقيقية لتكلفة إنتاج تلك السلعة . هذا الإختلال أغرق المؤسسات العمومية في ديون طائلة بسبب سياسة الإقتراض التي أصبحت تنتهجه هاته المؤسسات العمومية الإقتصادية بعد أن تناقصت إيراداتها المتحصل عليهـــا من عملية بيع سلعها المنتجة مع تزايد واسع في نفقاتها ، الأمر الذي جعل المبادرة بالإستثمـار من الأمور العويصة على المؤسسة القيام بها . أمام هذه الوضعية المتأزمة التي أصبحت تعانيهــا المؤسسات العمومية الإقتصادية ، و مراعاة مع انخفاض سعر البترول و ما ترتب عنه من شح أصاب الخزينة العمومية و الذي أثر سلبا على تمويل النشاطات الإجتماعية التي كانت تقــوم بهم الدولة؛كل هذه الدوافع فرضت حتمية التفكير في إصلاح قانوني جديد لتلك المؤسسات و الذي تمثل في قانون استقلالية المؤسسات العمومية .

ثانيا - مرحلة إستقلالية المؤسسات العمومية :

صدر في سنة 1988 قانون جديد تحت رقم 01/88 مؤرخ في 1988/01/12 ، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصاديــة (2) ، بفضله منحت الدولة لهاته الأخيرة استقلاليــــة في مجال نشاطها على المستوى التسييري و الإنتاجي ، و تتمتع بأهلية قانونية كاملة ، تتصرف في ممتلكاتها و إبرام عقودها مع الغـــير بصفة مستقلة ، بواسطة أجهزتها المؤهلة و المنصوص عليها في قانونها الأساسي . و ذلك بدون تدخل الدولة احتراما و التزاما بقواعد القانون التجـــاري ، سيما أحكام القانون 04/88 المؤرخ في 1988/01/12 المعدل و المتمم للأمر 59/75 المؤرخ في 1975/09/26 ، و المتضمن القانون التجاري ، و الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية .

و من خلال تحليل هذا القانـــون (01/88) ، يظهر أن الدولة أعلنت رسميا تخليها عن السلطة الأبوية ، التي كانت تفرضها علــى المؤسسات العمومية الإقتصادية ، و هو ما أكدته الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون المذكور أعلاه ، حيث نصت على أنه : " لا تتحمل

---

(1) محمد بلقاسم حسن ، مرجع سابق ، ص 49 .

(2) حســب أحكام المادة 05 من هذا القانون : تعتبر المؤسسة العمومية الإقتصادية شركة مساهمة أو شركة محدودة المسؤولية ، تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص.

الدولة التزامات المؤسسات العمومية الإقتصادية تحملا مباشرا أو غير مباشر ، إلا بمقتضى أحكام صريحة يمنحها القانون " (1) تتمثل في بعض النفقات التي تتحملها الدولة تكون ناجمة عن القيود التي تفرضها على المؤسسة . و في الجهة المقابلة لا تتحمل المؤسسات العمومية الإقتصادية التزامات الدولة .

تطبيقا لهذا الإصلاح القانوني ، أجريت دراسة تقييمية لحالة المؤسسات العمومية الإقتصادية سواء الوطنية أو المحلية ، تم بموجبها منح الإستقلالية لمعظمها (2) . غير أن من الناحية العملية رافق هذا النوع من التنظيم للمؤسسات تدخل الدولة في فرض قيود مست أسعار بعض السلع المنتجة من المؤسسات العمومية ، مقابل تقديم دعما ماليا لهاته الأخيرة يقتطع من الخزينة العمومية ، و بغض النظر عن الدافع من وراء سلوك الدولة كحرصها على الإهتمام بالجانب الإجتماعي للمواطنين ، فإن الإفراط في هذا التصرف أوقع العديد من المؤسسات العمومية الإقتصادية في اختلالات على مستوى ميزانيتها ، فأصبحت نشاطات المؤسسة لا تتحكم فيها قواعد القانون التجاري المبني على أساس أن سعر السلعة يكون بحساب تكلفة صنعها زائد الفائدة ، بل وجد هناك قلة إنتاج يباع بأسعار أقل من تكاليفه الحقيقية ، على أن تدفع الدولة الفارق المالي .

غير أنه و في ظل الإنخفاض المتواصل لسعر البترول ، خاصة في بداية التسعينيات ، و ما ترتب عنه من قلة إيرادات الخزينة العمومية للدولة ، طرح من جديد مسألة البحث عن حل إصلاحي جديد و ملائم للوضعية الإقتصادية ، التي آلت إليها المؤسسات العمومية ، تحددت ملامحه في إنشاء ما يعرف بالشركات القابضة التي حلت محل ما كان يعرف بصناديق المساهمة .

ثالثا - مرحلة إنشاء الشركات القابضة العمومية (3) :

أمام السلبيات التي أفرزتها المراحل الإصلاحية السابقة ، كان لزاما على الحكومات

---

(1) النصوص التشريعية المتعلقة بإصلاح المؤسسة العامة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية و السياسية ، العدد 02 ، مارس 1989 ، ص 400 .

(2) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 12 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي رقم 404/95 ، مؤرخ في 1995/12/02 ، المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة و سيرها . (الجريدة الرسمية ، العدد 75 بتاريخ 10 ديسمبر 1995) .

الجزائرية المتعاقبة ، سيمـــــا بداية من التسعينيات ، إعادة التفكير في أسلوب جديد و فعال لتهذيب عملية الإصلاح الإقتصـــادي الذي طال المؤسسات العمومية . في هذا الإطار تضمن برنامج حكومة سيد أحمد غزالي ، توجـــــها إصلاحيا جديدا ، تجسد في وضع مشروع إطار قانوني تمهيدي ، يسمح تجميع المؤســـــــــــات العمومية الإقتصادية في شكل مجمعات كبيرة ، أطلق عليها فيما بعد اسم الشركات القابضة العمومية (HOLDING) (1) . تتمثل مهامها في الآتي :

- استثمار حافظة الأسهم و المساهمـــات و القيم المنقولة المحولة إليها ، قصد الزيادة في مردوديتها ،
- تشجيـــع و تنمية المجموعات الصناعية و التجارية و المالية الموضوعة تحت رقابتها ،
- تجديـــــــد و تطوير سياسات الإستثمار و التمويل للشركات التابعة لها . و كذا سياسات إعادة هيكلتها ،
- السهـــــــر على تنظيم جميع حركات رؤوس الأموال بين الشركات التجارية التابعة،و الحرص على الحفاظ على إستقلالية الذمة المالية لتلك الشركات .

و كان إنشاء مثل هـذه الأداة التنظيمية تمهيدا للمبادرة في إدخال إصلاح جديد على الإقتصاد الوطني ، لجعله أكثـــــر انسجاما مع متطلبات السوق الإقتصادية الحرة ، و هو خوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية سواء الوطنية أو المحلية . مع تكليف هذه الشركات القابضة العمومية بالإشراف و المتابعة للعملية .

و بالنظـــر إلى ميزة التوسع الجغرافي التي تكتسبها و الذي يسمـــــح لها بأن تباشر نشاطها في مناطق جغرافية مختلفة ، كل هذه الإمتيازات لم تمنح للشركات القابضـــــة فرص وجودها و أداء صـــــلاحياتها و مهامها التي أنشئت من أجلها و بالرغم من بقائهـا إلى وقتنا الحالي ، إلا أن هناك شبـــه اقتناع من السلطة على أساس أنها أصبحت معرقلة أكثر ممـا هي مساعدة لتحسين الإقتصاد الوطني .

---

(1) تعني الشركة القابضة العمومية ، شركة مساهمة تحوز الدولة فيها كامل رأسمالها أو كشريك مع أشخاص معنويون تابعون للقانون العام . تتكون أصول هذا النـــــوع من الشركات من قيم منقولة في صفة أسهم و سندات و مساهمات و شهادات إستثمار و أي سند آخر يمثـــل ملكية الرأسمال أو الديون في المؤسسات التابعة لها . يتم تأسيسها بمقتضى عقد موثق وفقا للشروط و الكيفيـة المطبقة على شركة المساهمة و المنصوص عليها في المادة 592 من القانون التجاري الجزائري . و هي موضوعـــة تحت السلطة السلمية للمجلس الوطني لمساهمات الدولة ، الذي يرأسه رئيس الحكومة . فيما يخص هيكلهـــا فهي تتشكل من جمعية عامة أعضاؤها مفوضين من مجلس مساهمات الدولة ، يليه مجلس المديرين به سبعة أعضـــاء ، مجلس المراقبة ، و أخيرا المدير العام للشركة القابضة العمومية .

ب- الأزمة البترولية :

يتميز الإقتصـــــاد الجزائري ، بأنه إقتصاد ريعي قائم على الجباية البترولية ، نظرا إلى طبيعة الدور الذي تلعبــــه المحروقات كقطاع يوفر الحماية للإقتصاد الوطني ، بحكم احتلاله الصدارة بنسبة 98 % من مجموع الصادرات الجزائرية . و هو بذلك يشكل موردا ماليا هاما من الصعب على الدولـــــة الإستغناء عليه كمصدر تمويل لنفقاتها و تسديد ديونها . هذه الوضعية و الحالة تؤدي بنـــا إلى الوصول إلى نتيجة مفادها من الخطأ التفكير في تحقيق تنمية إقتصادية لبلد قائم على العائـــدات النفطية و القروض المالية الأجنبية ، فمثل هذا النوع من المجتمعات لاحـظ لها في الخـــــروج من تخلفها و تحقيق نموها . و الدليل على ذلك ما حدث كنتيجة منطقية للأزمة التي أصابت أسعار البترول عام 1986 .

لقد اعتبرت ســنة 1986 بالنسبة للإقتصاد الجزائري عام فاصل بين مرحلتين متميزتين و متباينتين ،أولاهما تبدأ من 1980 إلى 1985 ،و هي مرحلة عرفت فيها خزينة الدولة إمتلاءا لا نظير له من الأمـــوال العائدة من عملية بيع المحروقات . حيث اتصفت تلك الفترة بارتفاع كبير في أسعار النفـــط تأرجحت سنة 1981 ما بين 40 دولار أمريكي للبرميل الواحد و 27 دولارًا كحد أدنى . هذه الوفرة المالية جعلت السلطة الحاكمة تسعى في خلق نمط حياة سعيدة و سياسة رخاء اجتماعـــي لا نظير له . إلا أن هذا الحلم الذي عاشه الفرد الجزائري لم يدم طويلا ، حيث ظهرت صدمة بيــــترولية سنة 1986 أصابت أسعار النفط ، كانت مظاهره الرئيسية هبوط كبير و مفاجئ في أسعـــــار البترول مما أثر سلبا على تقلص العائدات المالية البترولية للخزينة العمومية ، و هي مرحلة ثانيــة سجلت فيها انخفاضا في الموارد المالية من 13 مليار سنة 1985 إلى 7 ملايير سنة 1986 . و نتيجـــة لذلك تفاقم الفشل الإقتصادي بصورة متسارعة منذ ذلك الحين ، مع تزايد متواصل لمستـــوى الإنفاق العام ، نظرا إلى طبيعة و نوع نمط الحياة الإستهلاكي الغير عقلاني ، الذي ظهـــر في بداية الثمانينيات ، بتشجيع مفتعل من النظام الحاكم آنذاك ، من خلال مجموعة إجـــراءات البرامج التي بادر بها ، كبرنامج مكافحة الندرة ، الذي طبق تجسيدا لشعارات سياسيــة رفعتها قيادة الحزب الحاكم ، التي كانت تهدف إلى شراء ما يعرف بالسلم الإجتماعي ، دون أن تـولي أدنى اهتمام إلى النتائج السلبية المتوقعة في حالة انخفاض أسعار البترول ، و هو ما ثبت بعد 1986 .

و من ناحية التحليل الإقتصادي ، يمكن القول بأن الإنخفاضات المتواصلة التي أصابت سعر البترول ، رافقتها إنعكاسات و خيمة مســـــت المؤشرات الإقتصادية الوطنية ، و التي

تنحصر في المظاهر التالية (1) :

- انخفاض معدل النمو الإقتصادي إلى 0,6 % ،
- انخفاض الإستهلاك العائلي إلى 0,6 % ،
- انخفاض وتيرة الإستثمارات المنتجة خصوصا في قطاع الصناعة بنسبة 4,2 % ،
- تدني حجم المخزون من الموارد الإنتاجية بنسبة 159,6 % ،
- تقلص عدد مناصب الشغل بنسبة 40 % .

كل هذه الإختلالات ، ساعدت بصفة متشابكة على تعميق الأزمة الإقتصادية بالجزائر طيلة عقد الثمانينيات ، و هيأت مناخا خصبا لإقتصاد موازي أو غير رسمي مبني على المضاربة ، في ظل تراجع ملحوظ للدولة عن استيرادها لكميات هائلة من المواد الغذائية كنتيجة منطقية للأزمة المالية التي أصبح يعاني منها ميزان مدفوعات الدولة . كل هذه المظاهر للأزمة الإقتصادية ، خلق اتجاه جديد مع مطلع التسعينيات ألح على ضرورة إدخال إصلاحات اقتصادية كفيلة بتخفيف العبء على المجتمع .

ج- مشكلة المديونية :

من البديهي أن عملية الإستدانة سلوك يلتجئ إليه كل شخص طبيعي أو معنوي ، في حالة عجز أحدهما عن تغطية نفقاته بواسطة موارده المالية الذاتية ، فيظهر إجراء اضطراري يقوم به ذلك الشخص بصفة استثنائية مؤقتة . و الإستدانة ليست دائما ملجأ الشخص الضعيف فردا كان أو مؤسسة أو دولة ، بل سلوك يحتويه العمل الإقتصادي كثيرا ما يقصد إليها الأشخاص و الدولة القوية . لذا ، فالعيب ليس في الإستدانة بل في كيفية و مجال إنفاق هذه الأموال المقترضة . بمعنى هل توظف هذه القروض المالية في استثمار إنتاجي يسمح بتقوية القدرة الإنتاجية للقطاع الإقتصادي و الذي يعود بإيرادات مالية إضافية مستقبلا ؟ أم ينحصر إنفاقها في مجالات استهلاكية ذات طابع اجتماعي عديم الإنتاجية ؟

إذا عدنا إلى الجزائر ، من العسر بمكان تفسير مديونتها الخارجية و مدى تأثيرها على التنمية الوطنية ، إلا بمراجعة مرحلة البناء التنموي الذي باشرته منذ السنوات الأولى من استقلالها ، و القائم على سياسة الصناعات المصنعة التي جاء بها " ديبرنيس "

---

(1) Ministere de planification , rapport annuel d'execution du plan National , Année 1986 . Novembre 1987 , p p , 6-70

(DUBERNIS) (1) . على هذا الأساس يظهر وجود مرحلتين عرفتهما تطور المديونية الخارجية ، تبدأ المرحلة الأولى نهاية السبعينيات إلى غاية 1986 ، و التي عرفت بإنفاق متزايد للقروض المالية الآتية من دول أجنبية في شراء المواد الإستهلاكية و كذا نشاطات عديمة الإنتاجية و هو انزلاق بدت ملامحه واضحة على ثلاثة مستويات هي :

أ- إغراق السوق بالسلع الإستهلاكية المستوردة ، بعنوان برنامج محاربة الندرة (Programme d'importations anti penuries) ، و هو برنامج أقرته حكومة عبد الحميد إبراهيمي في أكتوبر 1979 ضمن التوجهات الرئيسية للمخطط السنوي للتنمية عام 1980 ، و المعروضة على البرلمان ، بغرض مكافحة ندرة بعض السلع ذات الإستهلاك الوافر كمواد البناء ، قطع الغيار ، أغذية الأنعام ، مواد الإستهلاك الصناعية ، مواد الإستهلاك الغذائية .

ب- إعطاء الأولوية في الإنفاق العمومي للإستثمار في قطاعات الهياكل الإجتماعية الكمالية (كبناء مركب رياض الفتح) .

ج- الدعم المالي الحكومي لسياسة إعادة هيكلة المؤسسات ، و هي سياسة كان الغرض منها تقسيم المؤسسات إلى هياكل صغيرة .

إن ما يلاحظ على وضعية المديونية بالجزائر خلال هذه المرحلة أنها كانت بمقدور الدولة التحكم فيها باستفاء مستحقات الدين في آجالها المحددة ، و يعود الفضل في ذلك للحماية التي كان يوفرها قطاع المحروقات كموردا ماليا هاما لخزينة الدولة ، إذ أن الفائض البترولي خلال سنوات السبعينيات و بداية الثمانينيات كان يوفر إمكانية حقيقية لتسديد الديون الخارجية في آجالها المحددة . إلا أن هذا الإنفاق الإستهلاكي واكبه فساد إداري ، دفع بفئة بيروقراطية طفيلية ، إلى استغلال تلك الأموال في تحقيق صفقات تجارية لصالحهم . من خلال الدخول في إبرام علاقات تعاملية تجارية مع متعاملين إقتصاديين وطنيين و أجانب على حساب المصلحة العامة ، الأمر الذي شكل منعرجا خطيرا على مسار التنمية الإقتصادية و طنيا و محليا . و القول أن الإقتصاد الجزائري مرتبط بالجباية البترولية معناه أنه يرتبط كذلك بالدولار الأمريكي ، و بالتالي فإن هذا الإقتصاد محكوم بالتقلبات التي تطرأ على سعر البترول و كذا قيمة الدولار أمام العملات الدولية الأخرى . و عليه فالأزمة تبدأ حينما يتعلق الأمر بإرتفاع أسعار الفوائد على قيمة الدولار ، مما يصعب قدرة البلد المدين التحكم في

---

(1) Yefsah , op cit , p 286 .

مبلغ التسديد ، الأمر الذي يؤدي إلى خلق مشاكل له في تسديد ديونه الخارجية (1) و هو ما عرفته الجزائر بعد سنة 1986 .

لقد كانت هذه السنة إيذانا بدخول الجزائر في مرحلة مخاض عسير ، نظرا لطابع اقتصادها المبني على الإقتراض و الجباية البترولية مما لا يعطيها حظا في نموها ، و جعل اقتصادها اقتصاد استدانة (2) ، و ما أكد سيادة هذا الإعتقاد الصدمة البترولية التي حدثت عام 1986 جراء هبوط مزدوج لأسعار البترول و الدولار الأمريكي بصفة رهيبة ، و التي دامت خلال السنوات الأخيرة لعقد الثمانينيات ؛ هذه الحقبة الزمنية الأخيرة كانت بداية منعطف خطير و عنيف للإقتصاد الجزائري . و هي مأزق فرض على الدولة الإنهماك في البحث عن طرق استعجالية لسداد جزأ من الديون ، تمثلت في تحويل أموالا كان من المفروض أن تستغل في تمويل مواصلة بناء الأداة الإنتاجية للإقتصاد .

و نتيجة لذلك شهدت الديون الخارجية للجزائر ، ارتفاعا هائلا عام 1988 قدر بـ 26 مليار دولار ، بعد أن كان مقدارها سنة 1986 يساوي 4 ملايير و 935 مليون دولار ، كما سجلت خدمة الديون ارتفاعا محسوسا في نسبها قدرت سنة 1986 بـ 27,6 % و سنة 1987 بـ 54,3 % لتصل خلال الفترة (1988—1990) إلى 78,2% (3) . من جهة أخرى عرفت حصة القروض المطلوب تسديدها قبل 3 سنوات ارتفاعا متزايدا من 41,1 % إلى أكثر من 48 % سنة 1990 .

هذه الوضعية المتأزمة ، دفعت بالسلطات العمومية الجزائرية إلى اتباع سياسة اقتصاد انكماشي ، و ذلك تجنبا للدخول في إعادة الجدولة (4) . حيث تم إقرار تدابير سياسية و تقشفية صارمة شملت المواطنين و قطاع الإنتاج ، و موازاة مع ذلك شرع في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي في إطار مناقشة سياسة إعادة التمويل ، و هذا بغرض استرجاع الثقة لدى الدائنين (5) .

---

(1) الزياشي و آخرون ، مرجع سابق ، ص 390 .

(2) هو إقتصاد تكون فيه جميع العناصر الإقتصادية مأخوذة في مجملها عناصر متعلقة بالديون و لا يتأتى التعويض في مثل هذه الحالة إلا من الخارج .

(3) الزياشي و آخرون ، مرجع سابق ، ص 392 .

(4) يكمن خطر إعادة الجدولة للديون الخارجية ، كونها تعني التنازل عن جزأ من صلاحيات القرار لفائدة الدائن . و معناه إضاعة سيادة الدولة .

(5) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 8 .

و مقابـــــل المساعدات التي وعد بتقديمها الصندوق فرضت شروطا قاسية على الجزائر ، بلورتهـــا النقاط التي شملها برنامج حكومة مولود حمروش المتمثلة بصفة رئيسية في تخفيض قيمة الدينار ، تقليل الإنفاق العام و تحرير الأسعار ، كمرحلة انتظار على أمل ارتفاع أسعار المحروقات؛إلا أن ذلك لم يتحقق و كان نتيجته تفاقم المديونية الخارجية و زيادة حدتها ، مما أفرز ظاهرة سيطرة القروض الخارجية ذات الطابـــــع التجاري عن تلك ذات الطابع الإستثماري ، و هو وضع جعل المديونية الخارجية تبلغ سنة 1992 ، 26 مليار دولار ، و قيمة خدمة الديون لنفس السنة 9,42 مليار دولار ، بارتفاع ملحوظ في عـــــبء تسديد الديون بمعدل سنوي لنفس السنة يفوق 75 % من مجموع صادرات الجزائر (1) .

أمام هذه الوضعية الخطيرة لم تجد الجزائر حلا إلا المبادرة بإحداث إصلاحات اقتصادية مست الجوانب الهامة في الإقتصاد الوطـــــني ، منها الإصلاح البنكي و المصرفي ، قانون الإستثمار ، قانون المنافسة ، قانون الخوصصـــــة ، و هذا كله في إطار التحول من إقتصاد اشتراكي ممركز التخطيط إلى اقتصاد السوق المبني على المنافسة الحرة .

1-3/الأسباب الإجتماعية :

تنعكـــس هذه الأسباب بصفة خاصة في مشكل التشغيل و السكن ، و هو ما سنأتي على تحليلــــــه .

أ- مشكل التشغيل :

كان للتحــــــولات التي شهدها قطاع المحروقات أثر بارز على مختلف المجالات الأخرى ، سيما قطاع الشغـــل ، حيث أثرت ظاهرة الإنكماش الإقتصادي على التقليص في مناصب الشغل المتاحة على مستوى القطاع العام ، و أصبـــح منحنى البطالة إبتداءا من سنة 1984 في تصاعد مستمر ، موازيا لتزايد نسب النمو الديمغرافي، مع هبوط متواصل للمناصب العمل الموجودة و هو حسب ما يوضحه الجدول التالي :

-(1) Morad Benachenhou , dette et democratie . Alger : echrifa , 1991 , p.p 103 107 .

السنوات	السكان	القوة العاملة	القوة المشتغلة	معدل البطالة
1984	20.880.000	4.374.000	3.715.509	% 15,1
1987	22.807.000	4.789.000	3.978.000	% 17
1989	24.700.000	5.575.000	4.614.000	% 17,2
1990	25.300.000	5.812.000	4.697.000	% 18
1991	26.000.840	6.045.000	4.822.000	% 21,1

و كتفسير لزيادة نمو نسب البطالة التدريجي ، نرجعه إلى التباين الواضح بين النمو البطيء للإستثمارات التي بلغت سنة 1990 نسبة 1,5 % من جهة و نمو السكان المتسارع و الذي بلغ في نفس السنة معدل 2,8 % . و هو ما يعطينا نسبة تأخر اقتصادي تقدر بـ 1,3 % (1) .

إن التدهور الذي أصاب الجانب الإجتماعي إثر أزمة انخفاض أسعار البترول ، يترجمه إرتفاع نسب البطالة المستمر من 15,1 % سنة 1984 إلى 21,1 % عام 1991 و هو ما يعادل 1.161.000 بطال ، و الذي يرجع بالدرجة الأولى إلى جمود الإستثمارات و قلتها ، حيث أصبحت مناصب الشغل التي يخلقها الإستثمار في تناقص مستمر ، إذ و بعد أن سمح الإستثمار عام 1985 خلق 122.000 منصب عمل جديد تقلص إلى 74.000 منصب عام 1986 و إلى 64.000 منصب سنة 1987 .ليصبح سنة 1989 حوالي 56.000 منصب .

ب- أزمة السكن:

للسكن أبعاد اقتصادية و اجتماعية يتأثر بها،و يؤثر فيها،فهو من جهة وسيلة استقرار للعامل في عمله من خلال توفير مسكن له يأويه ، و من جهة ثانية يشكل عاملا حضاريا يعكس ثقافة المجتمع و مستوى تطوره من خلال ثقافة أبنيته العمرانية . على هذا الأساس للسكن أهمية بالغة على الصعيد التنموي الإقتصادي و الإجتماعي .

لقد عانى قطاع السكن بالجزائر أزمة حادة مردها إلى كثرة الطلب على السكنات مقابل انخفاض العرض . سيما في المساحات العمرانية الحضرية ، و رغم أن هذه الظاهرة (نقص السكنات) قديمة ، إلا أن تزايد عدد السكان المتسارع و المستمر زاد من حدتها و هو ما شهدته الجزائر منذ استقلالها بالرغم من المحاولات و البرامج التي باشرتها الدولة في

---

(1) محمد بلقاسم حسن ، مرجع سابق ، ص 33 .

مخططاتها التنموية (1) . سواء في مجال السكن الإجتماعي الحضري ، الريفي ، الترقوي أو الفردي ، و إذا أخذنا عدد الأشخاص الذين يشغلون السكن الواحد كمؤشر لمعرفة وضعية السكن بالجزائر ، سنلاحظ الإرتفاع في معدل شغل هاته السكنات ، فبعد أن كان سنة 1977 حوالي 6,1 % شخص في المسكن الواحد أصبح سنة 1991 أعلى من 8 أشخاص و هو أعلى معدل في سلم المقياس العالمي للسكن.

2- الدوافع الخارجية :

تتحدد هذه الدوافع الخارجية في البعد الدولي الذي اتسمت به الأزمة الإقتصادية و الإجتماعية التي عانت منها الجزائر في نهاية الثمانينيات ، و التي كان لها بالغ الأثر على رسم السياسة الداخلية للدولة . و يمكن معالجة هذا العنصر من خلال جانبين إثنين هما : ظهور نظام عالمي جديد ، و دور المؤسسات النقدية الدولية .

2-1/ النظام العالمي الجديد :

بدأ ظهور ملامح النظام العالمي الجديد ، ابتداءا من التعديلات و التحولات الجذرية التي طبعت موازين القوى الدولية ، طيلة النصف الثاني من عقد الثمانينيات ، و تحديدا بعد دخول ما كان يعرف بالإتحاد السوفياتي مرحلة إصلاحات متواصلة سميت بالبريسترويكا . هذه التحولات و التغيرات أراد بها أصحابها تدارك التأخير الذي وضعتهم فيه الإشتراكية المغلقة ، و التخلص من مستنقع النزعة المحافظة ، و تفتيت روح الجمود .

لقد كان دخول الإتحاد السوفياتي في هذه العملية التحولية ، إيذانا بأفول قطبيته الإشتراكية التي تزعمها ردحا من الزمن ، كبديلا إيديولوجيا للرأسمالية ، و ظهرت بذلك حقيقة واضحة للجميع ، أساسها تقويض النظام الدولي القائم على الثنائية القطبية ، و الإحلال محله بداية من 1990 ، نظام عالمي جديد على أنقاض النظام الدولي

---

(1) بغرض إعطاء دفع قوي لقطاع السكن بالجزائر ، تقرر في خضم إعداد المخطط الخماسي الثاني 1985-1989 بناء 542.000 سكن خلال الخمس السنوات ، غير أن عند نهاية عمر هذا المخطط لم ينجز سوى 450.635 سكنا لمزيد من المعلومات أنظر : الديوان الوطني للإحصاء ، السنوية الإحصائية للجزائر ، نشرة رقم 14 ، 1990 ، ص 25-27 .

السابق ، برزت ملامحه في سيطرة دولية (اقتصادية ، سياسية و ثقافية) للمعسكر الرأسمالي بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ، كقطب واحد و وحيد ، تبعه فرض نمط تنموي قائم على اقتصاد السوق . و هي ثمرة استراتيجية حرب باردة ، بادرت بها الولايات المتحدة الأمريكية ، بإصدارها للمخطط مارشال عام 1947 (1) . كما تمثل صورة لسياسة أمريكية بنتها على حقوق الإنسان ، حيث ظهرت موجة مظاهرات و أحداث اجتاحت دول أوربا الشرقية و بعض الدول النامية المعتنقة للإشتراكية ، كانت نتيجتها وجود أصوات إرتفعت متعالية داخل تلك الدول ، تطالب بالتخلي عن الإشتراكية ، لما تشكله في المجال السياسي كنظام حكم إستبدادي غير ديمقراطي ، لا يولي إحترام لحقوق الإنسان سيما الحريات الفردية و الجماعية .

أمام هذا الوضع ، وجدت الجزائر نفسها تعيش واقعًامتأزمًا، زاد من حدة مشاكلها الداخلية ، خاصة و هي تجد نفسها على المستوى الدولي أمام تكتلات إقتصادية دولية لا مفر من الإنضمام إليها كالمنظمة العالمية للتجارة (O.M.C) . فلم تجد بدا و لا خيارا في اتباع تجربة تنموية جديدة ، أقامتها على نظام اقتصاد السوق ، الشيء الذي فرض عليها الدخول في إصلاحات اقتصادية بداية من 1990 ، كتعبير عن حسن نيتها في التحول الإقتصادي الذي ستباشره ، و استجابة لشروط التكييف الإقتصادي و الإجتماعي الذي يفرضها عليها النظام العالمي الجديد ، عن طريق مؤسساته المالية كصندوق النقد الدولي و البنك العالمي .

2-2/ المؤسسات النقدية الدولية :

من المؤسسات النقدية العالمية ، ذات الدور البارز في دفع الجزائر إلى مباشرة إصلاحاتها الإقتصادية ، يوجد صندوق النقد الدولي (2) ، و هو مؤسسة نقدية دولية لها باع في رسم العلاقات الإقتصادية على الصعيد الدولي ، ما من بلد مدان إلا و قصدها ، أملا في مساعدته على تخطي المأزق الإقتصادي الذي يواجهه .

و الجزائر باعتبارها أحد البلدان العضو بالصندوق و في نفس الوقت أحد الدول التي تعاني مديونية و اختلالا اقتصاديا كبيرا على مستوى ميزان مدفوعاتها ، لم تجد حلا إلا

---

(1) بلقاسم حسن بهلول ، مرجع سابق ، ص 62 .

(2) أنشئ صندوق النقد الدولي سنة 1944 إثر معاهدة بريتن وودز (Britton Woods) و لمعرفة أكثر عن مهامه أنظر : الهادي خالدي ، المرآة الكاشفة لصندوق النقد الدولي . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1996 ، ص 35 .

اللجوء إلى صندوق النقد الدولي لدعمها في إرساء أركان إقتصاد السوق ، من حيث تقديم مساعدات إليها تمكنها من استعادة توازن ميزان مدفوعاتها ، و ذلك في إطار سياستين اقتصاديتين مختلفتين يفرض أحدهما ، فالأولى تتحدد في اقتراحه على البلد أو الدولة اتباع سياسة تصحيح اقتصادي كلي معروف بطور " الإستقرار " و هي سياسة إصلاحية ذات مدى قصير ، أما السياسة الثانية فهي متوسطة الأمد تعرف بسياسة الإنفاق الموسع ، هذه الأخيرة تنطبق على الدول التي يعاني اقتصادها من اختلالات خطيرة على مستوى مجال المدفوعات نتجت عن هشاشة هياكل الإنتاج و فتور العمليات التجارية ، إضافة إلى أنه اقتصاد يتميز بنمو بطيء و ميزان مدفوعات ضعيف في تركيبته ، الأمر الذي يحول دون اتباع سياسة إنمائية نشطة .

لقد انتهى الأمر بالدولة الجزائرية في ظل ازدياد الأزمة الإقتصادية عليهاباللجوء إلى صندوق النقد الدولي ، قصد مساعدتها على الخروج من المأزق الذي تعاني منه ، و كان ذلك فرصة للصندوق لطرح سياسته الإصلاحية التي رآها – حسب اعتقاده – ملائمة (1) ، و تم تجسيد ذلك بتوقيع اتفاق بين الجزائر و الصندوق ، من نمط سياسة " الإستقرار " ، تضمنت شروطا قاسية في بعض الأحيان ، لم تجد الجزائر بدا في الحيد عنها أو رفضها منها : تطهير الإقتصاد على الصعيد الكلي ، التقليل من الإنفاق الحكومي و الذي يعني تقليص و تقزيم لدور الدولة الإجتماعي ، إعادة النظر في طرق استغلال المحروقات و ذلك بفتحه على الشريك الأجنبي (2) ، إضافة إلى إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم الإستثمارات و كذا السعي إلى تطهير كمي و كيفي للمؤسسات العمومية و الإقتصادية الوطنية منها و المحلية ، في إطار خوصصتها . و هي مشاريع قوانين طرحت من جديد إشكالية تحديد دور كلا من القطاع العام و القطاع الخاص في التنمية الوطنية و المحلية .

خلاصة لهذا المبحث ، يتضح من خلال دراسة الأبعاد الرئيسية ، التي كانت وراء إحداث إصلاحات إقتصادية بالجزائر ، أن هذه الأخيرة كانت نتيجة حتمية للتطورات التي شهدتها الأزمة الثقافية و السياسية التي عرفتها الجزائر ، و بدرجة أكثر حدة الإختلال الذي

---

(1) عبد المجيد قدي ، صندوق النقد الدولي و مسار التصحيح الهيكلي : حالة الجزائر ، مطبوعات قدمت إلى طلبة معهد العلوم الإقتصادية – جامعة الجزائر – 1998 ، ص 2 .

(2) صدر في هذا الشأن القانون 21/91 المؤرخ في 1991/12/04 ، الذي يسمح للشركات البترولية الأجنبية إبرام عقود شراكة في مجال المحروقات مع سوناطراك على أن تحتفظ هاته الأخيرة بنسبة 51 % من رأس المال و الأرباح .

اصاب التوازن الإقتصـــادي ، الذي كان نتيجته تهميش النشاط الإستثماري ، بعد أن ضغط على وسائل تموينه من تجهـيزات مستوردة ، و هو تموين لم يزداد بين سنوات 1979 إلى 1984 إلا بقيمة 3 ملايير دينار جزائـــري من مجموع الواردات (1) . ضف إلى ذلك ظاهرة الإفراط في إغراق الأسواق الجزائرية الداخليـــة بالمواد الإستهلاكية ، في إطار توجه صريح من السلطة الحاكمة آنذاك ، إلى تطبيق سياسة اقتصاديـــــــــة استهلاكية و لو على حساب الإستثمار و التنمية ، بدافع أغراض سياسية أصطلح عليها بعمليـة " السلم الإجتماعي " . هذا التلاهف في استراد المواد الغذائية (2) تزامن مع انخفاض تدريجــــي و مستمر أصاب رصيد الدولة من العملـة الصعبة . جراء التسهيلات التي كانت تعطيها الدولة للمسافرين الجزائريـــــين إلى الخارج ، على مستوى تحويل العملة . هذا النقص في إيرادات الخزينـة العمومية ، زكاه و زاد من حدته انخفاض أسعار البترول بداية من 1986 . كل هذه التغـيرات كتب لها أن تتزامن مع تحولات جذرية على مستوى موازين القوى الدولية ، التي تشخصــــت في ظهور نظام عالمي جديد ، بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ، أقام إيديولوجيته على مبـــــدأ عولمة الإقتصـاد و الثقافة و حتى نمط نظام الحكم .

أمام هذه المستجدات التي بدت على الصعيدين الداخلي و الخارجـي ، لم تجد الدولة الجزائرية إلا التفكير و البحث عن مخرج ينجيها من الإختلالات التي أصابـت دورها الذي كانت تلعبه كمتدخل في كل الميادين . و كان لها أن وجدت ضالتها في محاولـــــة المبادرة بالإقدام على إصلاحات إقتصادية . توجت على المستوى الرسمي بإتجـاه ربط مصير التنمية في الجزائر ، بالتعجيل في إنجاز المسار الإصلاحي ، الذي يفترض بدوره سرعة تنقـــل كبيرة يقبل فيها المواطنين تحمل تضحيات أكبر ، لمدة زمنية غير محددة ، و هو هاجس أبطأ الإنطـــلاقة المبكرة في تلك الإصلاحات .

و إذا كانت سلسلة الإصلاحات الإقتصادية بدأت بصفة محتشمة ، مهد لها صــدور قانوني المستثمرات الفلاحية و إستقلالية المؤسسات العمومية الإقتصاديـــــــــــــة في 1988/01/12 ، فإن أحداث أكتوبر 1988 ، كانت بمثابة الفتيل الذي فجر الضغط الإجتماعي السائد آنذاك . و ما إعتراه من أزمة ثقافية عايشها المجتمع الجزائري ، كادت أن تحدث فيـــه

---

(1) في سنة 1979 ، بلغت القيمة المالية للتجهيزات المستوردة في مجال الإستثمار 12,4 مليار دج ، و لم تزد هـــــذه القيمــــــة إلى غاية 1984 عن 15,6 مليار دج . لمزيد من التوضيحات أنظر :
Ministere de planification et de l'amenagement du territoire , rapport d'execution du plan 1980-1984 . p p 28-33

(2) YEFSAH , op.cit , p 293 .

انقساما عرقيا و لغويا . كل هـــــذه المعطيات و المؤشرات شكلت دافعا قويا لتحرير المسار الإصلاحي من كل التحفظات التي اكتنفتـــه سابقا ، و قدم للمجتمع كوصفة علاج وحيد لما تعانيه الدولة الجزائرية من صعوبات .

لقد كان طبيعيا أن تؤدي هذه الوضعيــــــــــة إلى انفصام مصداقية الدولة لدى الأفراد ، الذين أصبح يراودهم شك و ريبة في كل ما يقـــــــال من خطابات رسمية مزيفة للواقع ، و ما تتضمنه الصحف من أخبار لا تعكس حقيقة الأمـور ، فأصبحت الهوة قائمة بين الأقوال و الأفعال للقائمين على إدارة شؤون البلاد ، مما زاد مـــن مضاعفة قلة إيمان الجماهير بالشعارات التي كانت ترفعها مؤسسات السلطة من حين لآخر.و تجسد في ظهور استياء شعبي ترجمته تدهور الأخلاق العمومية ، و وهن أصاب مشاعـــر التضامن السامية ، و روح الوطنية التي جبل عليها المواطن الجزائري منذ حرب التحرير مع رفـض العمال و سخطهم من ظاهرة التعسف في استعمال السلطة لقمع حركاتهم الإحتجاجيـــة التي ما هي إلا شكل من أشكال التعبـــير عن حرية الرأي . كل هذه المظاهر عبرت بشكـــل أو بآخر عن أزمة أصبح يعاني منها المجتمع تتمثل في أزمة ثقة بين السلطة و الشعب ، جـــراء تذمر هذا الأخير و هو يرى مسؤولـــين يتحولون في بعض الأحيان إلى متواطئين في أعمـــــال إجرامية و تحويل أموال عمومية ، إن لم نقل إلى مدبرين لها .

في خضم هذا المنظور ، عمدت السلطة بدافع من صنـــدوق النقد الدولي إلى مراجعة كاملة لمعظم النصوص التشريعية ، المنظمة للحياة الإقتصادية ، إبتداءا من عام 1990 ، تمثلت بصفة خاصة في صدور : قانون النقد و القرض 10/90 بتاريـــــخ 1990/10/14 ، و قانون الإستثمارات بمقتضى المرسوم التشريعي 12/93 الصادر في 1993/10/17 ، و قانـــون المنافسة بموجب الأمر 06/95 المؤرخ في 1995/01/25 و أخيرا قانون الخوصصة المتمثـــــل في الأمر 22/95 بتاريخ 1995/08/26 .

غير أن وجود هذا الزخم من النصوص القانونية ذات الأبعاد الإصلاحية الإقتصادية ، لا فائدة ترجى منها إن لم يكن تطبيقا و انعكاسا لها على أرض الواقع ، بإعتبار التجسيــــــد الميداني يساعد على تقييم أثر أي إصلاح إقتصادي ، و جواب للإشكالية القائمة بين ما هـــو نظـــري و ما هو ممارساتي .

بناءا على ما تقدم ، ثمة سؤال ينبغي طرحه في هذا الصدد حول ما هي الآثار الـــتي خلفتها الإصلاحات الإقتصادية – خاصة قانوني الإستثمار و الخوصصة – على مستـــوى الجماعات المحلية ؟ بمعنى آخر ما هي الترتيبات القانونية و التنظيمية للإصلاحات الإقتصاديـــة على المستوى المحلي ؟ و هل كان لها أثر إيجابي أم سلبي على التنمية المحلية ؟ .

– الإستثمار و أثره على التنمية المحلية

تعـــــــرف دول العالم حاليا ، توجه قائم على عولمة الإقتصاد ، المرتكز على عودة الإستثمارات العالميـــة داخل الدول النامية ذات المديونية ، هذه التحولات الإقتصادية تمخض عنها نشأة قطبية واحـــدة هيمنت على الإقتصاد و فرضت حتمية النموذج الليبرالي للتنمية . و بالنظر لما يكتسيه الإستثمـــار من أهمية في تطوير المجتمع و إزدهاره ، تبنت الجزائر كغيرها من الدول ، مباشرة بعد إستقـــلالها الوطني ، سياسة إستثمارية متعددة الجوانب و الأهداف . إلا أن بالرغم من مضي حقبة زمنيـــة تعدت الثلاثون سنة ، لم يتراء لنا فعالية الإستثمار الوطني رغم الإصلاحات المبرمجـــة في هذا الشأن . و عليه فماهو الدور الذي يلعبه الإستثمار في تنمية المجتمع الجزائري ؟ بمعنى آخر كيف يمكننا تقييم الإستثمار بالجزائر ؟ .

بداية مـــن الناحية المنهجية يتعين علينا قبل الإجابة على هذا السؤال ، أن نضع الإطار النظري و الأصـــول القانونية للإستثمار بالجزائر . فما هو الإستثمار ؟ و ما هي المراحل التي عرفها تطوره بالجزائر ؟

1- مفهوم الإستثمار :

إن تحديد مفهوم موحد للإستثمار صعب التحقيق ، لما لهذا المصطلح من أوجه مختلفة و متعددة ، كونه مصطلحـــــا اقتصاديا غير مستقر الملامح ، يختلف حسب اختلاف النمط الإقتصادي و طبيعة الأيديولوجيـــة التنموية المتبعة . الأمر الذي أفرز عدة تعريفات لمصطلح الإستثمار ، منها من إعتبره " عمليـــــــة اكتساب لأموال من أجل الحصول على منتوج أو إستهلاكه " ، كما أنه في تعريف آخر يعتـــبر " إستغلال المنتوج المتمثل في تضاعف الذمة المالية للتجهيز " (1) .

ما يلاحظ بشأن هذين التعريفـــــــين ، قصورهما في حصر كل العناصر المتعلقة بالإستثمار ، فالعملية الإستثمارية تفرض وجود أطراف و وسائل تسعى لتحقيقها . إن السعي

---

(1) Kahn (philippe). ‘’ Investissements ‘’ Encyclopedie dalloz de droit international , no date , p 190 .

في الإقتراب من تحديد تعريف جامع لما تقـــدم ، يخلص بنا إلى إعتبار الإستثمار ذلك العمل أو التصرف المحدد زمنيا،بغرض تطوير نشاط معين عن طريق استخدام الوسائل المادية(الأموال و القروض) أو غير المادية (المهارات الفنية) ، يتم بين طرفين أو أكثر بموجب عقـــد (1) . و للإستثمار شكلين هما : الإستثمار المادي ، يظهر عندما يطغى الجانب المالي على العمليـــة الإستثمارية ، و هو ينقسم بدوره إلى ثلاثة أنواع هم :

أ- الإستثمار المباشر:

يعني مجموعة المـوارد النقدية أو العينية التي تأتي بها مؤسسة ، عن طريق مدخر خاص أجنبي ، يشارك في نشاط هذه المؤسسة (2) .

ب- الإستثمار بالأسهم: "INVESTISSEMENT EN PORTEFEUILLE"

يقصد به عملية شراء الشركات الخاصة لحصص أو أسهم، و هو نوع عرفته الجزائر بعد صدور قانون 13/82 المـؤرخ في 28 أوت 1982 يتعلق بتأسيس شركات مختلطة الإقتصاد و سيرها ، المعدل و المتمم بالقانـــــون 13/86 (3) . حيث حددت بموجبه حصة الشركات العمومية الجزائرية بنسبة 51 % من الأسهم و الشريك الأجنبي بـ 49 % ، و هو من الناحية التجارية نوع من المضاربة يفرضها الطرف الجزائري مستندا على الشرعية القانونية ، كما أنه من باب المقارنة نجد أن هذا الصنف من الإستثمـار يسعى دائما إلى تحقيق الربح ، عكـــس ما يصبو إليه الإستثمار المباشر من تحقيق للإنتاج و توسيع المشروع (4) .

---

(1) يـــــرى GUITTON أن الإستثمار هو تجديد الأدوات و الطاقات المتاحة ، و كذلك القيام بتحسين الوضعية الإقتصاديـــة مستقبلا . أما LAMBERT يعتبر الإستثمار تشغيل خيرات هيكلية و وسيطة . لمزيد أكثر أنظر : إدريس خوجة ليلى ، موفق دليلة ، الإستثمار في الجزائر بين الماضي و المستقبل . (مذكرة شهادة الدراسات التطبيقية ، جامعة التكوين المتواصل بسعيدة ، 2000) ، ص 10 .

(2) كمال علـــــوش قـــــربوع ، قانـــــون الإستثمارات في الجزائر . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999 ، ص ص 2-3 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 13/86 مؤرخ في 1986/08/19 يعدل و يتمم القانون 82-13 (الجريدة الرسميـــة ، العدد 35 ، الصادرة في 1986/08/27) ص 1476 .

(4) KAHN , op . cit , p 190 .

ج- الإستثمار في شكل قرض من أجل التصدير :

هو نوع حديث النشأة ، يعطي للإستثمار مفهوما جديدا ، مبنيا على الإقرار بإمكانية حدوث الإستثمار خارج حق الملكية ، بمعنى اعتبار الإستثمار جملة الخدمات و النشاطات التي يكون الهدف منها خلق الأموال ، و هذا بعيدا عن التصرف في مجال الملكية .

أما الشكل الثاني للإستثمار فهو الإستثمار التقني أو التكنولوجي ، ظهر في سنوات السبعينيات كنتيجة و بديلا عن اقتناع الدول النامية بأن الإستثمار المالي لا يمكنه إحداث تنمية فعلية ، و نعني بالإستثمار التقني في مفهومه الشامل " مجمل المعارف و الطرق التقنية الساعية إلى إنجاز مشروع معين " (1) . أما في معناه الضيق ، يقصد به معظم ما تقدمه الشركات الأجنبية من تكنولوجية عبر جوانبها الأساسية كالمعلومات العلمية ، الآلات ، الأدوات و الخطط الإنتاجية . و ينجز هذا النوع من الإستثمار عن طريق وسائل قانونية وضعت لذلك و المتمثلة في عقود تبرم لهذا الموضوع و هي على ثلاثة أنواع :

- عقود إجازة البراءة .
- عقود المهارة الفنية .
- عقود التكوين و التسيير .

انطلاقا مما تقدم ، و اعتبار أن الجزائر إحدى الدول النامية التي ناشدت الإستثمار كسبيلا لتنميتها الوطنية و المحلية ، فإن الإستثمار بها عرف تطورا متواليا و موازيا للمراحل التاريخية المميزة التي عاشتها ، تخللتها ظهور عدة قوانين تنظم هذا المجال إبتداءا من سنة 1963 إلى غاية منتصف التسعينيات . و عليه ، و بغية في تقييم الإستثمار بالجزائر من الضروري التحدث عن أهم المراحل التي عرفها تطور الإستثمارات في الجزائر .

2- مراحل تطور الإستثمار بالجزائر :

تبنت الجزائر بعد استقلالها سياسات متنوعة في ميدان الإستثمارات ، تحكمت فيها الوضعية السياسية و الإقتصادية التي انتهجتها سبيلا في تنميتها ، المرتكزة أساسا على نظام حكم الحزب الواحد و الإشتراكية من جهة ، و علاقة القطاع العام بالقطاع الخاص من جهة

---

(1) عليوش قربوع ، مرجع سابق ، ص 05 .

ثانية . و لعل المتتبع لحركية الإستثمارات بالجزائر إلى غاية تاريخ صـــــــدور الإصلاحات الإقتصادية لسنوات التسعينيات ، يصل إلى نتيجة مفادها غياب و تهميش شبــه متعمد لدور القطاع الخاص في هذا المجال . حيث يلاحظ بالرغم من صدور عدة نصوص قانونيـــة في هذا الشأن ، إلا أن القطاع الخاص بقي بعيدا عن المشاركة في تنمية إقتصاد المجتمع ، و لم تعطـ له الأهمية الكافية في ذلك ؛ و بغية تتبع جدي لمسار الإستثمار في الجزائر ، يمكن تحديد ثلاثـــة مراحل تاريخية مرت بها الإستثمارات بالجزائر هي : مرحلة الإستثمار المقيد ، مرحلـــــــة الإستثمار المختلط ، مرحلة الإستثمار الحر .

2-1/ مرحلة الإستثمار المقيد :

تميزت هذه المرحلة بصـدور نصوص قانونية في ميدان الإستثمار ، طغت عليها النظرة الحذرة للإستثمارات ،التي تشارك فيها أطراف أجنبية ، حيث أنه و حرصا على صرامة الرقابة على المستثمرين الأجانب اتجهت السلطة الحاكمة في عقد الستينيات و السبعينيات إلى إصدار قانونين ينظمان مجـال الإستثمار بالجزائر و هما قانون عام 1963 (1)و قانون سنة 1966 (2).

2-2/ مرحلة الإستثمار المختلط :

لم تعطـ للقطاع الخاص الأهمية الكافية ، إلا بعد صدور القانون 11/82 (3) الصادر في 1982/08/21 و المتعلـــق بالإستثمارات الإقتصادية الخاصة ، و الذي سمح بفضله ، تحديد الأهداف المرجوة من الإستثمـــار الإقتصادي للقطاع الوطني الخاص بالإضافة إلى مجال تطبيقه و شروط ممارسته . لقد فتح هـــــــذا القانون الباب للإستثمارات التي تبادر بها مجموعة من

---

(1) الجمهوريـــــــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون رقم 277/63 الصادر في 1963/08/26 ، يتضمـــــــــــــن قانون الإستثمارات ، (الجريدة الرسمية ، العدد 53 ، الصادرة في 02 أوت 1963) ، ص 774 .

(2) الجمهوريـــــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الدولة ، أمر 284/66 يتضمن قانون الإستثمارات ، (الجريدة الرسمية ، العدد 80 ، الصادرة في 1966/09/15) ، ص 1202 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 11/82 ، يتعلق بالإستثمـــــارات الإقتصادية الخاصة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، الصادرة في 1982/08/24) ، ص 1692 .

الأشخاص الجزائرية سواء طبيعية أو معنويـــــة و المقيمة بالجزائر ، شريطة أن يكون هذا المشروع الإستثماري يلبي الحاجات الإقتصادية و الإجتماعية ، و أن لا يتعدى غلافه المالي 30 مليون دينار جزائري ، مع إعفاء توفير هذا الشرط فيما يخـــص الإستثمار بالمجالات التالية : القطاع الفلاحي الخاص ، تجارة التجزئة ، الحرفيون ، المهن الحـــرة ، أين خصت بنصوص قانونية خاصـــة (1) .

مـــن الناحية النظرية واكب صدور هذا القانون إصدار قانون 13/82 المشار إليه سابقا ، المتعلق بكيفيـــة تأسيس الشركات المختلطة للإقتصاد و سيرها ، و هو بمثابة تأكيد الدولة الجزائرية آنذاك عـــن نيتها في انتهاج سياسة استثمارية جديدة منفتحة نوعا ما على القطاع الخاص الوطني و الأجنـــبي ، حيث أن السلطة آنذاك بالرغم من رفضها الصريح لأسلـــوب الإستثمار المباشر للرأسمال الأجنبي ، أبدت نيتها في ممارسة الإستثمار ، وفقا لمبدأ الشراكـــة القائمة على مبدأ الشركات المختلطة الإقتصاد ، و الذي يخضع عمليا لبروتوكول يبرم بين الـــــوزارة الوصية و الشركة الأجنبية . و قد دام هذا الوضع على حاله إلى غاية 1988 ، تاريخ ظهـــــــور الإصلاح الإقتصادي الذي طال المؤسسة العمومية الإقتصادية (2) ، بعد أن ألغي بمقتضـــاه نمط المؤسسات العمومية الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي (3) ، مع تعويضها بالمؤسسات العمومية الإقتصادية ، هذه الأخيرة أصبحت تتمتع بنوع من الإستقلالية ، جعلتها تتخلـــص من الخضوع إلى السلطة الوصية و إلى القانون العام ، من منطلق اعتبارها مؤسسة إقتصاديـــة تحتكم في سيرها و نشاطها لأحكام و نصوص القانون التجاري المعدل و المتمم (4) ، بالقانون 04/88 الصادر في 1988/01/12 و بالتالي فإن تأسيسها يكون في شكل صورة شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة (5) .

---

(1) TOUDJINE , Abdelkrim , comment investir en Algerie ? Alger : entreprise nationale de livre , 1990 , p 63 .

(2) تمثل هذا الإصلاح الإقتصادي في صدور القانون 01/88 ، المشار إليه سابقا .

(3) علي زغدود ، المؤسسات العمومية الإشتراكيـــة ذات الطابع الإقتصادي في الجزائر . الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع و المؤسسة الجزائرية للطاعة ، 1982 ، ص 55 .

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 04/88 المـــــؤرخ في 1988/01/12 ، يعدل و يتمم الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 1975/09/26 و المتضمن القانـــون التجاري ، و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية ، (الجريدة الرسمية ، العـــدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13) ، ص 47 .

(5) نفس المرجع الآنف الذكر ، المادة 02 ، ص 48 .

كما تم استخلاف السلطة الوصية على تلك المؤسسات بصناديق المساهمة،التي تمثل أعوان ائتمانية للدولة ، تسند لها هـــذه الأخـيرة مهمة تسيير رؤوس أموال عمومية (1)، و بهذا الصدد ، تتولى هذه الصناديق القيام بإستثمـــــــــارات اقتصادية لصالح الدولة ، بواسطة المساهمة في رأسمال المؤسسات الإقتصادية ، سعيا لتحقيق الربح . و هذا دون الخروج عن القواعد القانونية التي وضعها القانون التجاري الجزائري .

و في ذات النقطة ، أشار القانون 03/88 الصادر في 1988/01/12 و المنشـــئ لهذه الصناديق ، في الباب الرابع منه ، على أن بإمكان المجالس الشعبية الولائية و البلديـــة أن تسند لصناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية ، حق تنفيذ استثمارات محلية عن طريـق إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية محلية أو المساهمة فيها ، و هــــذا حسـب الحصص التي تقدمهـــا الجماعة المحلية المعنية ، مـــــا لم توجد اعتبارات إقتصادية أو تقنية لها علاقة بغــــرض المؤسسة و استغـــــــلالها (2) .

كذلك و في جانب القطاع الخاص ، عملت السلطة السياسية في تلك الحقبة ، إلى إعطائه بعض الأهمية في ميدان الإستثمارات،عن طريق مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القانون 25/88 ، الصـــادر في 1988/07/12 ، المتعلق بتوجيه الإستثمار الوطني الخاص (3) . و الذي ألغي بمقتضاه الإعتمـاد المسبق لكل مؤسسة إقتصادية خاصة ، الذي كان ساري المفعول فيما سبق (4) ، و أعطى تصـور مستقبلي يخدم إدماج الإستثمار الخـاص في التنمية الوطنية و المحلية ، بالنظر إلى أن المؤسسات الإقتصادية الخاصة تصبح في غيرحاجة إلـــــى ترخيص لتوسيع مجال نشاط تدخلها الإقتصادي.و إذا كان يظهرلبعض المحللين أن الأهداف البعيدة المرجوة من هذا القانون لا تتماشى و النموذج التنموي الإقتصادي القائم في ذلك الوقت على الإشتراكية ، فإنه من باب التحليل السياسي الموضوعي ، يظهر أن صدور هذا

---

(1) القانون 88 /3 0 السابق، المادة 02 ، ص 45 .

(2) المرجع نفســـــه ، المواد : 22-28 ، ص ص 46-47 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 25/88 ، يتعلق بتوجيه الإستثمار الوطني الخاص ، (الجريدة الرسمية ، العدد 28 ، الصادرة في 1988/07/13) ، ص 1031 .

(4) بلغ عدد الإعتمـادات لإنشاء مؤسسات إستثمارية للقطاع الوطني الخاص خلال الفترة (1982-1988) 5186 إعتماد منــــــح وفقا للقانون 11/82 سالف الذكر ، حسب أحكام المادة 24 منه ، و التي أعطيت للمستفدين منها - أي الإعتمادات - حق الإستفادة من الممتلكات التجهيزية ، و هي تكاليف لا يمكن تحملها من طرف ميزانية الدولة ، خاصة بعد إنهيار سعر البترول .

النص القانوني ، لم يكن إلا تمهيدا واضحا لإعـــــــادة النظر في دور الدولة على الصعيد الإقتصادي من جهة ، و تغيير منطق العلاقات الإقتصاديـــــة و الإجتماعية التي تحكمها مع مختلف المتعاملين الإقتصاديين ، سواء كانوا عموميون أو خـــــواص من جهة ثانية .

2-3/ مرحلة الإستثمار الحر :

منذ 1986 ، عمـــــدت السلطات الجزائرية إلى التفكير الواسع في إيجاد طرق جديدة لإعادة هيكلة الإقتصاد ، بعـــــد الهبوط المفاجئ للإيرادات المالية البترولية (1) . و ارتفاع المديونية الخارجية إضافة لأسبـــــاب داخلية و خارجية أخرى ، أشرنا لها في المبحث السابق . هذه الوضعية الصعبة ، دفعت بالسلطـــــــة إلى إدخال عدة إصلاحات إقتصادية ، مست المؤسسات العمومية و البنوك (2) ، أساسها تحديـــــد ملامح نظرة جديدة على صعيد النشاط الإقتصادي . و نتيجة لضعف السلطة في مواردها الماليـة ، وجدت نفسها في بداية التسعينيات عاجزة على مواصلة وصايتها و احتكاراتها في مجال الإستثمـــــــار ، مما فرض عليها حتمية الإنفتاح نحو الإستثمار الأجنبي ، في إطار تصور براغماتي ليبرالي ، من أجل خلق مصادر مالية جديدة تساعدها على تخطي عتبة المشاكل الإجتماعيـــــــة (البطالة ... إلخ) و الإقتصادية (المديونية ... إلخ) التي باتت تضر الإقتصاد الوطني (3) .

في هذا الصدد ، أظهرت الأحكام التي صدرت في تلك الفترة بشأن الإستثمار ، رغبة الدولة في إعادة النظر في المبادئ الأساسية لإستراتيجية التنمية الوطنية و المحليـــــــة على حد ســـــواء ، من خلال فتح الباب للإستثمار الأجنبي ، هذا الأخير الذي يشكل سبيلا لجلب العملة الصعبـــــة ، و هو ما أكدته أحكام القانون 10/90 الصادر في 1990/04/14 المتعلق بالنقد و القرض ، حيـــث نصت المادة 183 منه على : " أن المستثمرين غير المقيمين بالجزائر مرخص لهم تحويـــــل رؤوس أموالهم الموجودة بالخارج إلى داخل الجزائر لتمويل كل نشاط

---

(1) للإشارة إن الإيرادات المتحصل عليها من تصدير المحروقات ، شكلت سنة 1988 ، نسبة 80,60 % من مجموع صادرات الجزائر . لمزيد من المعلومات أنظر برنامج الحكومة المعروض على البرلمان خلال شهر سبتمبر 1989 .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 10/90 يتعلق بالنقد و القرض ، (الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، الصادرة في 1990/04/18) ، ص 520 .

(3) Rachid , Zouaimia , '' Le régime de l'investissement international en Algerie , revue Algerienne des sciences juridiques , economiques et politiques , N° 03,1991 , p 403 .

إقتصـادي ، مخصص للدولة أو للمؤسسات المتفرعة عنها ، أو لأي شخص معنوي مشار إليه صراحة بموجب نـــــص قانوني " . على أن تكون هذه الأموال أثناء إستثمارها تأخذ بعين الإعتبار ، حاجات الإقتصاد الوطني في ميدان :

– إمكانية ترقية الشغل و خلق مناصب عمل جديدة ،

– تحسين مستوى الأداء التقني و الفني للإطارات و المستخدمين الجزائريين ،

– شراء الوسائــــل التقنية و العملية و الإستغلال الأمثل محليا لبراءات الإختراع و العلامــات التجارية ، و العلامات المحمية في الجزائر طبقا للإتفاقيات الدولية الموافق عليها في هذا الشأن .

و مـــن بـــين المـــــيزات الخاصة بهذا القانون ، نجده ميز بين المستثمر المقيم بالجزائر ، و ذلك الغيرمقيم بها ، فبالنسبة للنوع الأول رأى أنه كل شخص طبيعي أو معنوي (مؤسسة) يكون المركـــز الرئيسي لنشاطه الإقتصادي داخل التراب الجزائري (1) بغض النظر إن كان هذا المستثمـــر وطنيا أو أجنبيا ، أما المستثمر الغير مقيم بالجزائر ، فإن المادة الثانية من النظام رقم 03/90 الصــادر في 1990/09/08 عن بنك الجزائر (2) ، أكدت ضرورة توفر شروط للمستثمر الأجنبي الغــير مقيم الراغب في الإستثمار في الجزائر ، كتمتعه بجنسية الدولة التي تعترف بها الدولة الجزائرية و التي تربطها بها علاقات دبلوماسية .

إن تقييم هذا القانون يقود إلى تسجيل عدة ملاحظات بشأنه ، هي :

– بالرغم من فكرة حرية الإستثمار التي تبناهـا ، إلا أنها حرية شبه مقيدة ،سيما إذا ما رجعنا إلى مضمون المادة 183 منه ، والتي حددت مجالات الإستثمار المسموحة للقطاع الخاص و هو ما ذكرناه آنفا،مع التصريح بترك بعض القطاعات النشاط المخصصة محفوظة لإستثمار القطاع العام (الدولة) .

– التسهيـل الملاحظ لعملية تحويل رؤوس الأموال ، بعد تأشيرة بنك الجزائر عليها ، دون أي تعقيدات بيروقراطية أخرى (3).

---

(1) القانون 10/90 السابق ، المادة 182 ، ص 541 .

(2) الجمهورية الجزائريـة الديمقراطية الشعبية ، بنك الجزائر ، نظام 03/90 يحدد شروط تحويل رؤوس الأموال إلى الجزائر لتمويل النشاطـــات الإقتصادية و إعادة تحويلها إلى الخارج و مداخيلها ، (الجريدة الرسمية ، العدد 45 الصادرة في 1990/10/24) ص 1439 .

(3) تفاديا لأي تماطل يدوم زمنيا ، حددت لإدارة البنك مهلة 60 يومــــا لإبداء رأيه ، بخصوص الموافقة أو رفض طلب التحويل الذي يقدمه المستثمر .

- البساطة في شكليات و إجراءات قبول الإستثمار ، من خلال إبداء مجلس النقد و القرض في مهلة شهرين ما يعرف بشهـــادة الرأي بالمطابقة " Avis de conformité " (1) .و تعزيزًا للتوجه الجديد الذي أتى به قانون النقد و القرض ، على صعيد الإستثمارات ،صـــدر القانون 12/93 (2) ، بتاريـــخ 05 أكتوبر 1993 ، المتعلق بترقية الإستثمار ، و أعقبته مراسيم تنفيذية فصلت ما جاء فيه من أحكام ، و وضحت مجالات الإستثمار و الإمتيازات الخاصة به (3) .

و لتأكيد الجـــزائر حسن نيتها في الإنفتاح نحو الإستثمار الأجنبي ، عمدت إلى تهيئة الظروف الداخلية و الخارجيـة المحفزة لجذب المستثمرين الأجانب ، كما قامـــت بإبرام عدة معاهدات دولية و إقليميـة ، ثنائية و متعددة الأطراف ، تمـس كلها قطاع الإستثمار الأجنبي بالجزائر ،قاصدة من ذلك إلى إعطاء ضمانات قانونية دولية لرجال الأعمال الأجانب . و من بين تلك المعاهدات و الإتفاقيات الدولية المبرمة ، نجد :

- الإتفاقية الخاصة بتشجيع و ضمان الإستثمـــار بـــين دول إتحـــاد المغرب العربي ، المصادق عليها بتاريخ 1990/07/23 ،

- اتفاقية تشجيع و الحمايــــــة المتبادلة للإستثمارات المبرمة بين الجزائر و الإتحاد الإقتصادي البلجيكي - اللكسمبورغي ، المصادق عليها يوم 1991/04/24 ،

- اتفاقية الترقية و الحماية المتبادلـــــــة للإستثمارات الموقعة بالجزائر : بتاريخ 1991/01/18 مع إيطاليا ،

- الإتفاقية الخاصة بالتشجيع و الحماية المتبادلـتين ، فيما يخص الإستثمارات و تبادل الرسائل المتعلقة بهما ، الممضية بالجزائر مع فرنسا يوم 1993/02/13 ،

- بالإضافـــة إلى إعلانها الإنضمام للإتفاقية الدولية المتعلقة بتسوية المنازعات التي لها علاقة بالإستثمارات بين الدولة و رعايا الدول الأخرى (4) .

---

(1) الرأي بالمطابقة ، قرار إداري يصدر عن مجلس القرض و النقد في ظرف شهريـــــــن ، من تاريخ إيداع الطلب ، و في حالة عدم الرد بعد مضي هذه المدة ، يفسر كرفض ، و هو ما يخول للمعني بالطعن قصد إلغائه لدى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعـي 12/93 يتضمن ترقيــــــة الإستثمار ، (الجريدة الرسمية ، العدد 64 ، الصادرة في 1993/10/10) ، ص 03 .

(3) تتمثـل هذه المراسيم في : المرسوم التنفيذي 322/94 صادر في 1994/10/17 يتعلق بمنح إمتياز أراضي الأملاك الوطنيـــة ، الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الإستثمار . المرسوم التنفيذي 323/94 مؤرخ في 1994/10/17 . يحدد الحد الأدنى للأموال الخاصة المتعلقة بالإستثمارات .

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 04/95 يتضمن الموافقة على الإتفاقيـــة الدولية المتعلقة بتسوية المنازعات الخاصة بالإستثمارات بين الدول و رعايا الدول الأخرى ، (الجريــــدة =

و كذلك موافقتها على الإتفاقية المتضمنة إحداث الوكالة الدولية لضمان الإستثمار المؤكدة بنص الأمر 05/95 الصادر في 1995/01/21 (1) .

و انطلاقا من البعد الدولي الذي طبعته السلطة الجزائرية على الإستثمار ، قدم هذا النص القانوني (12/93) كإحدى الأدوات الهامة لبلورة الإصلاحات الإقتصادية بالجزائر ، و من مميزاته الخاصة زيادة عن كونه ألغى صراحة كل النصوص القانونية السابقة في ميدان تنظيم الإستثمار ، ما يلي (2) :

- إنه نص وليد سياسة إقتصادية دامت قرابة الثلاثون سنة ، (3) و جاء مسايرة للإصلاحات الإقتصادية التي بدأتها السلطة منذ بداية 1990 ، كما سبقه نصان قانونيان : أحدهما عدل و تمم القانون التجاري (4) أما الثاني يتعلق بالتحكيم التجاري الدولي (5) ،

- سمح هذا القانون بترقية الإستثمار سيما في ميدان تنظيم الإستثمارات الوطنية و الأجنبية الخاصة بإنتاج السلع و الخدمات ،

- أنشأ هياكل إدارية ، تعنى بمتابعة المستثمر ، و تسهيل الإجراءات التنظيمية ، التي يلتزم باتباعها لتجسيد مشروعه والمتمثلة أساسا في وكالة ترقية الإستثمارالتي سنتعرض لها لاحقا ،

- تحديد الضمانات القانونية التي تريح بال المستثمر،سيما الأجنبي و تدفعه للإستقرار ، و هذا عن طريق المساواة بينه و بين المستثمر الجزائري في مجال الحقوق و الإلتزامات المترتبة على الصعيد الإستثماري ، مع إحتفاظ الطرفين (الدولة و المستثمر

- الرسمية ، العدد 07، بتاريخ 1995/12/15) ، ص 07 .

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 05/95 يتضمن الموافقة على الإتفاقية المتضمنة إحداث الوكالة الدولية لضمان الإستثمار ،(الجريدة الرسمية ، العدد 07، بتاريخ 1995/12/15) ، ص 11 .

(2) لعشب ، مرجع سابق ، ص 27 .

(3) بلقاسم حسن بهلول ، مرجع سابق ، ص 181 .

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعي 93 /08 الصادر في 1993/04/25 يعدل و يتمم المرسوم التشريعي 59/75 المؤرخ في 1975/09/26 ، المتعلق بالقانون التجاري الجزائري، (الجريدة الرسمية ، العدد 27،الصادرة في 1993/04/27) ، ص3 .

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعي 09/93 الصادر في 1993/04/25 ، يعدل و يتمم الأمر 154/66 ، المؤرخ في 1966/06/08 ، و المتضمن قانون الإجراءات المدنية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، الصادرة في 1993/04/27) ، ص58 .

الأجنبي) بأحكام الإتفاقية المبرمة بين الجزائر و الدولة التي ينتمي إليها ذلك المستثمر إضافة إلى ذلك ضمان عدم تطبيق المراجعات و الإلغاءات التي من شأنها أن تحدث مستقبلا على مستوى المشاريع الإستثمارية المنجزة ، إلا بطلب من المستثمرين شخصيا (1) .

و في حالة وقوع نزاع بين المستثمر الأجنبي و الدولة الجزائرية ، بسبب إخلال أحد الطرفين بإلتزاماته ، يعرض هذا النزاع بمقتضى المادة 41 من المرسوم التشريعي 09/93 على المحاكم ذات الإختصاص بذلك،عدا حالة إستثنائية تسمح بإجراء التحكيم قصد الصلح و هي حالة يجب أن تتضمنها اتفاقية ثنائية متعددة الأطراف ، أبرمتها الجزائر مع الدولة راعية ذلك المستثمر الأجنبي .

بناءا على ما تقدم ، يحتل المرسوم التشريعي 12/93 مكانة هامة ، بالنظر إلى الإمتيازات التي جاء بها في مجال الإستثمار ، و المتمثلة على سبيل المثال لا الحصر (2) :

أ- تسهيل الإجراءات العملية في ميدان الإستثمارات : من خلال وكالة الإستثمار و دعمها و متابعتها ، ذات الشباك الموحد (3) ، و هي تمثل حسب النص الذي أنشأها ، بتاريخ 17 أكتوبر 1994 ، مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ،تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي ، موضوعة تحت السلطة السلمية لرئيس الحكومة ، يتواجد مقرها الرئيسي بالعاصمة كما يمكنها إنشاء مكاتب جهوية لها ، بموجب قرار يتخذه رئيس الحكومة بعد اقتراح من المدير العام للوكالة و استشارة مجلس إدارتها و تنحصر مهمة الوكالة فيمايلي:

- دعم و مساعدة المستثمرين لتنفيذ مشاريعهم الإستثمارية و ضمان ترقيتها ،
- إقرار منح المزايا المرتبطة بالإستثمارات المراد إنجازها في إطار المرسوم التشريعي 12/93 سابق الذكر ، و هذا تطبيقا للتوجيهات و المقاييس المحددة ضمن السياسة الإقتصادية الوطنية ،
- ضمان متابعة مدى احترام المستثمر الأجنبي لالتزاماته التي تعهد بها في العقد المبرم بينه و بين الدولة ممثلة في وكالة ترقية الإستثمار و دعمه و متابعته ، وذلك عن طريق الإتصال مع الإدارات المعنية بالنشاط الإقتصادي محل الإستثمار ،

---

(1) المرسوم التشريعي 12/93 السابق ، المادة 39 ، ص 09 .

(2) لعشب ، مرجع سابق ، ص 29 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 319/94 ، يتضمن صلاحيات و تنظيم و سير وكالة ترقية الإستثمارات و دعمها و متابعتها ، (الجريدة الرسمية ، العدد 67 ، الصادرة في 1994/10/19) ، ص 3 .

- وضع تحت تصرف المستثمرين كل المعلومات ذات الطابع الإقتصادي ، التقني ، التشريعي و التنظيمي ، المتعلقة بممارسة أنشطتهم و كيفيات منح المزايا المرتبطة بها ،

- ضمان توزيع كل المعطيات و المعلومات المتعلقة بفرص الإستثمار ،

- مساعدة المستثمر في استيفاء الإجراءات اللازمة للإستثمار ، بإقامة شباك موحد ، يتشكل من أعضاء يمثل كل واحد منهم أحد الهيئات الإدارية التالية : الجمارك ، بنك الجزائر ، السجل التجاري ، أملاك الدولة ، الضرائب ، التهيئة العمرانية ، البيئة ، التشغيل و مأمور المجلس الشعبي البلدي الذي يقع فيه مقر الوكالة (1) ،

- تشعر المستثمر كتابيا باستلام تصريح ملف الإستثمار المودع ، و تبلغه ضمن الأشكال ذاتها ، بقرار منحه المزايا المطلوبة أو رفضها ، وذلك بعد إجراء التقويم الموضوعي لمشاريع الإستثمار ،

- تحدد المشاريع التي تمثل أهمية خاصة بالنسبة للإقتصاد الوطني من حيث : حجمها ، التكنولوجية المستعملة ، مدى الفوائد المالية من العملة الصعبة التي تجنيها و كذا مناصب الشغل التي يمكن خلقها ،

- السهر على إلزام كل إدارة معنية بموضوع الإستثمار ، تنفيذ القرار الذي تتخذه الوكالة في هذا الشأن .

و من أجل أن تودي الوكالة مهمتها على أحسن وجه ، و سعيا منها في ترقية الإستثمار المحلي ، عمدت إلى وضع هياكل تنظيمية على مستوى الولايات في صفة لجان محلية ، هذه الأخيرة خول لها ممارسة بعض النشاطات من شأنها تسهيل الإجراءات الإدارية للمستثمر في إقتنائه ملكية الأرض التي يود إقامة مشروعه عليها. تتمثل هذه اللجان فيما يسمى لجنة المساعدة من أجل تحديد و ترقية الإستثمار المحلي (CALPI) (2).

ب- إعطاء تسهيلات و تخفيضات في مجال الضريبة و الرسوم: يتم تقديم هذه التسهيلات بناءا على قرار من وكالة ترقية و دعم الإستثمار ، و تنحصر هذه الإمتيازات الجبائية في الآتي(3):

- الإعفاء طيلة فترة أدناها سنتين و أقصاها خمسة سنوات ، من الضريبة على أرباح الشركات و الدفع الجزافي و الرسم على النشاط الصناعي و التجاري ،

---

(1) المرسوم التنفيذي 319/94 السابق ، المادة 22 ، ص 7 .

(2) CALPI إختصار للعبارة Comité d'aide de localisation et la promotion de l'investissement .

(3) المرسوم التشريعي 12/93 السابق ، المادة 18 ، ص 6 .

– تطبيق نسبة مخفضة على الأرباح التي يعاد استثمارها بعد انقضاء فترة الإعفاء المحددة أعلاه ،

– الإعفاء من الضريبة على أرباح الشركات و الدفع الجزافي و الرسم على النشاط الصناعي و التجاري في حالة التصدير ، حسب رقم أعمال الصادرات بعد فترة النشاط المحددة ما بين سنتين إلى 05 سنوات ،

– الإستفادة من نسبة اشتراكات أرباب العمل المقدرة بـ 7 % برسم الأجور المدفوعة لجميع العمال طيلة فترة الإعفاء الضريبي مع تحمل الدولة لفارق الإشتراكات ، كما يمكن للنشاطات التي لا تعمل بوتيرة متواصلة أن تستفيد طوال فترة خمسة سنوات قابلة للتمديد ، من تكفل الدولة بنسبة 50 % من إسهامات أرباب العمل في النظام القانوني للضمان الإجتماعي ، كمرحلة أولى ، و من 75 % إلى 100 % في أحيان أخرى (1).

ج- الإعفاء من كل الحقوق و الرسوم ذات العلاقة بالمشروع : و هي إعفاءات مترتبة عن اقتناء المستثمر للمشتريات من السوق المحلية ، للسلع المودعة لدى مصالح الجمارك و الموجهة لتموين المنتوجات المعدة للتصدير ، بما في ذلك عمليات الخدمات المرتبطة بتلك المشتريات ، حيث حددت المادة 17 من المرسوم التشريعي 12/93 هاته الإمتيازات في مجال الرسوم فيما يلي :

– الإعفاء من ضريبة نقل الملكية في إطار عملية شراء العقارات المنجزة في مجال الإستثمار ،

– تطبيق رسم ثابت أثناء التسجيل بنسبة مخفضة تقدر بـ 05 في الألف (05‰) ، تخص العقود التأسيسية و الزيادات في رأس المال ،

– إعفاء الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الإستثمار من الرسم العقاري ، إبتداءا من تاريخ الحصول عليها .

– الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة على السلع و الخدمات التي توظف مباشرة في إنجاز الإستثمار ، سواء كانت مستوردة أو محلية .

– تطبيق نسبة مخفضة تقدر بـ 03 % في مجال الرسوم الجمركية على السلع المستوردة التي تدخل مباشرة في إنجاز الإستثمار ، كما يمكن أن تكون هذه السلع المذكورة محل تنازل أو تحويل بعد موافقة الوكالة ، و حسب الإجراءات التنظيمية في هذا الموضوع .

---

(1) نفس المرجع الأنف الذكر ، المادة 37 ، ص 09 .

د- تسهيل الإجراءات الشكلية لإنجاز المشاريع : تمس هذه التسهيلات الإستثمارات ذات الأهمية الإستراتيجية بالنسبة للإقتصاد الوطني،سواء من حيث حجم المشروع،أو التكنولوجية المستعملة فيه ، أو ارتفاع نسبة اندماج الإنتاج الذي يجري تطويره ، أو ارتفـاع الأرباح التي يجنيها منه بالعملة الصعبة ، أو من حيث مردودية هذه الإستثمارات سواء على المدى المتوسط أو الطويـــل .

انطلاقا من كـــل هذه المميزات الخاصة بالقانون الإستثماري الجديد لعام 1993 ، و مراعاة مع الإمتيـــازات التي خص بها المستثمرين ، ثمة سؤال يطرح نفسه بإلحاح ، عن موقع كل ما أتينا على ذكـــره على الصعيد المحلي ؟ بمعنى آخر ما هو موقع الإستثمار المحلي في هذا الإصلاح الجديد؟و ما هو دوره الذي حدد له في مجال التنمية المحلية ؟

3- دور الإستثمار في التنمية المحلية و أشكاله :

انطلاقا من العلاقة الوطيدة بين التنمية الوطنية و التنميـة المحلية ، فإن نجاح أي جهد في سبيل التنمية الوطنية ، يكون صعبا إن لم نقل مستحيلا ، إذا ما تناست الجهة الفاعلة لذلك الجهد ، جانب الإهتمام بالتنمية المحلية من باب أن القرار التنموي الوطني ما هو في حقيقته إلا انعكاس لقرار تنموي محلي و العكس صحيح . على هذه القاعدة ، أولـى الإصلاح القانوني الجديد للإستثمار أهمية بالغة للبعد المحلي ، إلى درجة المراهنة عليه في سبيـل تحقيق تنمية محلية شاملة و مستديمة ، لذلك و بغية إعطاء هذا البعد المحلي للإستثمار ، حـدد المرسوم التشريعي 12/93 في أحكامه ، عدة مكانزمات و مظاهر للإستثمارات المحلية ، حيـث صدر المرسوم التنفيذي 321/94 بتاريخ 1994/10/17 ، المتضمن تطبيق أحكام المادة 24 مـن المرسوم التشريعي سابق الذكر ، إذ سمح هذا المرسوم التنفيذي تحديد شروط تعيين ما يسمـى بالمناطق الخاصة و ضبط حدودها .

3-1/ الإستثمار في المناطق الخاصة :

و هـــي على نوعين مناطق يتطلب ترقيتها و مناطق التوسع الإقتصادي .

أ- المناطق المطلوب ترقيتها :

هي تلك البلديات المعنية و المضبوطة الحدود ، حسب الكيفيات التي أشار لها المرسوم التنفيذي 321/91 الصادر يوم 1991/09/14 (1) ، المعدل للمرسوم التنفيذي 09/89 المؤرخ في 1989/02/07 و المتضمن كيفية تحديد المناطق الواجب ترقيتها ، في إطار المادة 51 من القانون 03/87 المؤرخ في 1987/01/27 المتعلق بالتهيئة العمرانية .

لقد عني هذا المرسوم التنفيذي (321/91) بترقية تلك البلديات التي كانت تعاني تأخرا و تخلفا في وتيرة التنمية ، سواء على المستوى الوطني أو الولائي ، سيما في مجال إشباع الإحتياجات الإجتماعية في قسم التجهيز ، أو المداخيل ، من خلال إتباع أربعة مقاييس لتمييز هذه البلديات و هي : النمو الديمغرافي لسكان البلدية ، المعطيات على المستوى الإجتماعي و الإقتصادي ، المعطيات المالية ، التجهيزات .

تطبيقا لعدة معايير ، تم حصر 671 بلدية من أصل 1541 بلدية موجودة في الجزائر ، موزعة جغرافيا حسب ما يوضحه الجدول التالي (2) :

عدد البلديات	الموقع الجغرافي	عدد السكان (نسمة)	عدد البطالون
160	الجنوب	1.504.204	74.550
194	الهضاب العليا	1.470.570	91.900
317	المناطق الجبلية الحدودية	2.776.490	167.360

جدول يوضح عدد البلديات المراد ترقيتها حسب التوزيع الجغرافي .

و تشجيعا لترقية هذه البلديات ، في إطار ما يعرف بالمناطق الخاصة ، قامت السلطة بتخصيص امتيازات بصفة محددة و على مدى 03 سنوات ، لكل مستثمر يجد رغبة في تجسيد مشاريع تنموية بتلك البلديات ، و هي امتيازات يمكن حصرها في (3) :

– الإعفاء من ضريبة نقل الملكية مع تطبيق رسم ثابت في مجال التسجيل بنسبة منخفضة تقدر بـ 05 في الألف تخص العقود التأسيسية و الزيادات في رأس المال ،

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، المرسوم التنفيذي 321/91 يعدل المرسوم التنفيذي 09/89 المؤرخ في 1989/02/07 و المتضمن كيفية تحديد المناطق الواجب ترقيتها ، (الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، الصادرة في 25 /1991/09) ص 1673 .

(2) عليوش قربوع ، مرجع سابق ، ص ص 06-27 .

(3) المرسوم التشريعي 12/93 السابق ، المواد : 21 ، 22 ، 23 ، ص 07 .

- تكفل الدولة جزئيا أو كليا بالنفقات المترتبة على أشغال الهياكل القاعدية اللازمة لإنجاز الإستثمار ، بعد أن تدعمها و كالة ترقية و دعم الإستثمار ،

- إعفاء السلع و الخدمات التي توظف مباشرة في إنجاز الإستثمار من الرسم على القيمة المضافة ،

- إعفاء الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الإستثمار ، من الرسم العقاري لمدة تتراوح بين 05 و 10 سنوات .

ب-مناطق التوسع الإقتصادي:

تمثل ثاني نوع من المناطق الخاصة ، و هي حسب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 321/94 ، عبارة عن فضاءات و مساحات جيو إقتصادية ، ذات خصائص مشتركة ، من حيث التجانس الإقتصادي و الإجتماعي ، غنية بمواردها الطبيعية و البشرية و مؤسساتها القاعدية ، مما يسمح لها - هاته المناطق - من خلق كل الظروف المحفزة على القيام بنشاطات إقتصادية ذات إنتاج سلعي أو خدماتي ، و بناءا على المقومات الطبيعية و البشرية ، تصنف مناطق التوسع الإقتصادي إلى ثلاثة مجموعات .

- مناطق التوسع الإقتصادي في الولايات الحضرية الكبرى: يعرف هذا النوع من المناطق على مستوى الأقطاب الحضرية الأربعة الكبرى المتمثلة في ولايات : وهران ، الجزائر ، قسنطينة و عنابة ، كون هذه الأخيرة تتوفر على كل مقومات النجاعة الإقتصادية من هياكل و تجهيزات و يد عاملة عالية التخصص .

- مناطق توسع إقتصادي مرتبطة بطبيعة الموارد الإنتاج: و هي مناطق ذات صفات متشابهة فيما يخص الإنتاج الفلاحي و الصناعي ، و هي كثيرة مقارنة بالمجموعة الأولى كونها تتواجد على مساحات كبيرة خاصة الداخلية ، لذلك فإن الإكثار من إنشاء مثل هذه المناطق يشكل دعما أكيدا للإستثمار المحلي سيما و أن الجزائر محتوم عليها اليوم الإلتفاتة إلى القطاع الفلاحي و الإنطلاقة في إستصلاح الأراضي الفلاحية .

- مناطق التوسع الإقتصادي المتعلقة بالمجال السياحي: تتميز العديد من ولايات الجزائر بطابعها السياحي الهام ، خاصة تلك الولايات المتواجدة على طول الشريط

الساحلي ، إضافة إلى بعض المناطق التلية و الداخلية التي تزخر بحماماتها المعدنية و آثارهـــا التاريخية ، للذلك أضحى من الضروري بمكان تثمين هذا الجانب السياحي ، بوضع سياســة وطنية تعنى بإستغلال الإمكانيات السياحية المحلية من شواطئ ، حمامات معدنية ، آثـــار تاريخية ، ضمن برامج إستثمارية .

على هذا الأساس ، لابد الإكثار من الإستثمار في مناطق التوسع الإقتصـــادي ذات الطابع السياحي باعتباره أحد الوسائل الإيجابية في دعم الإستثمار المحلي و من ورائه التنميــة المحليـــة .

2-3/ الإستثمار في المناطق الحرة :

حددها المرسوم التنفيـذي 320/94 الصادر في 1994/10/17 (1) ، و ما ينبغي التذكير بأن هذا الأسلوب ، لم يكن حديـث التسعينيات ، بل طبق في عهد السبعينيات (2) ، و بداية الثمانينيـــات .

إن اللجـــوء إلى شكل الإستثمار بالمناطق الحرة بقدر ما هو هدف تنموي في أصله ، يعتبر أداة قانونية تسمـح بترقية الصادرات من المنتوجات المصنعة التي تعود على البلاد بالعملة الصعبــة ، و فتح مناصب الشغل ، الأمر الذي يساهم في النمو الإقتصادي ، و هو غاية التنمية الإقتصادية.و تفاديا للدخول في تفاصيل معمقة حول هـذه المناطق الحرة من حيث تنظيمها و تسييرهـــا (3) . يمكن الإقتصار على إعطاء تعريف موجز لها . إنها مساحات جغرافية مضبوطة الحـدود ، قد تشمل جزء من الولاية أو البلدية ، تمارس فيها أنشطة صناعية و خدماتية و تجارية ، يتم إنشاؤها بمقتضى مرسوم تنفيذي بناءا على اقتراح وزير المالية ، يحدد ضمن موقعها الجغـرافي : حدودها ، مساحاتها و حتى نوع النشاط الممارس فيها . على هذا الأساس تتميز المناطق الحرة عن باقي المناطق من حيث أنها :

- تتم فيهـــا عمليات الإستيراد و التصدير ، التخزين أو التحويل أو إعادة التصدير وفقا لإجراءات جمركيـــة مبسطة ،

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبي ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 320/94 يتعلق بالمناطق الحرة (الجريدة الرسمية ، العدد 67 ، صادرة 1994/10/19) ، ص 13 .

(2) Abdelhamid , ABDEL KAFI ," Les Zônes Franches industrielles ", Revue mitation . N° 03 , 1992 , p p 19-22 .

(3) لمزيد من المعلومات أنظر : عليوش قربوع ، مرجع سابق ، ص 31 و لعشب ، مرجع سابق ، ص 33 .

– تتم المعاملات التجارية فيها بعملات قابلة للتحويل ،

– تصنف جميع الأملاك العقارية سواء الأراضي و المباني التي تحتويها المنطقة الحرة في الأملاك العمومية للدولة ، وفقا للشروط المحددة في المادة 31 من القانون 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية (1) ،

– تمنح امتياز استغلال المنطقة الحرة و سيرها لشخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص ، على أساس اتفاقية يلحق بها دفتر شروط يحدد ضمنه حقوق صاحب الإمتياز و واجباته . و تتم منح رخصة الإستغلال عن طريق إجراء مزايدة وطنية و دولية وفقا لأسلوب التراضي تحت إشراف وكالة الإستثمار . تتوج هذه الإجراءات بالتوقيع على إتفاقية بين المستثمر و الوزير المكلف بالمالية ، بناءا على اقتراح من الوكالة سابقة الذكر .

و يجدر الإشارة أن من بين القواعد التجارية التي تحكم خروج و دخول البضائع و الأشخاص لهذه المناطق الحرة تتشابه إلى حد بعيد مع تلك المتبعة في مجال معاملات التجارة الخارجية (2) . بالإضافة إلى الإمتياز المتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال داخل هذه المناطق الحرة ، الذي أقره بنك الجزائر بموجب نظام رقم 17/94 الصادر في 1994/10/22 (3) . و هو امتياز جعل المعاملات التجارية في هذه المناطق تتم بعملات قابلة للتحويل و مسعرة من البنك المركزي الجزائري .

– كما تكون علاقة العمل في مجال التوظيف و التسريح القائمة بين العمال و المؤسسات المستخدمة المتواجدة بالمنطقة الحرة ، تخضع في مرجعيتها القانونية إلى إتفاقية تبرم بينهما بكل حرية ، و هو ما يفسر عدة مبادئ منها : مبدأ حرية التوظيف (4) ، خاصة بالنسبة للعمال الأجانب ، مبدأ عدم خضوع العمال لقانون علاقات العمل الفردية و الجماعية ، و مبدأ حرية اختيار العامل للضمان الإجتماعي (5) .

---

(1) يعني أنه يجب أن تكون تلك العقارات ملكا أصليا للدولة أو لإحدى الجماعات الإقليمية (البلدية أو الولاية) . إما بمقتضى حق سابق و إما بإمتلاك يتم لهذا الغرض حسب طرق القانون العام (الإقتناء ، التبادل ، الهبة) و إما عن طريق نزع الملكية .

(2) المرسوم التشريعي 12/93 السابق ، المادة 26 فقرة 03 ، ص 08 .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بنك الجزائر ، نظام 17/94 يتعلق بتنظيم الصرف الخاص بالمناطق الحرة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 83 ، الصادرة في 1994/12/21) ص 18 .

(4) المرسوم التشريعي 12/93 السابق ، المادة 33 ، ص 08 .

(5) نسجل هنا إستثناء وضعه المرسوم التشريعي 12/93 في مادته 28 ، يتمثل في إبقاء العمال الجزائريين الذين يعملون بالمناطق الحرة تابعين للضمان الإجتماعي الجزائري ، أما العمال الأجانب يجوز لهم إختيار نظام للضمان الإجتماعي الذي يناسبهم غير النظام الجزائري .

من خلال كل ما تم عرضه عن الإستثمار و ترقيته محليا ، و انطلاقا من الدور الأساسي الذي تلعبه المجموعات المحلية الإقليمية (الولاية و البلدية) في هذا الموضوع ، أصبح من غير اللائق و من الخطأ جعل تلك الجماعات على هامش الجهد الكبير المبذول من السلطة المركزية ، قصد بعث و ترقية الإستثمار ، خصوصا و أن التنمية الإقتصادية و الإجتماعية المحلية ، ترتكز في أصلها على الأنشطة الإقتصادية و التجارية . في هذا الصدد سعت الدولة إلى خلق أدوات قانونية و هياكل إدارية على المستوى المحلي ، من أجل بلورة ترقية الإستثمار المحلي . تمثلت تلك الهياكل في إمكانية تنصيب مكاتب جهوية و ولائية لوكالة ترقية و دعم الإستثمار إضافة إلى تشكيل لجان ولائية تهتم بمساعدة تمركز و ترقية الإستثمار . هذه الأخيرة أنيط بها دور أساسي نظرا لمجال عملها المتمثل في دراسة ملفات المستثمرين الطالبين الإستفادة من قطع أرضية تابعة للدولة بغرض جعلها أرضية لتنفيذ مشاريعهم الإستثمارية و عليه ،و بالنظر للأهمية التي تلعبها هذه الهيئة على المستوى المحلي ، لا بأس من إعطاء لمحة حول طبيعتها ، تركيبتها و مهامها .

4- لجنة المساعدة على تمركز و ترقية الإستثمار :

موازاة مع إنشاء بنك المعلومات الإقتصادية على مستوى الشباك الموحد لوكالة دعم و ترقية الإستثمار ، و تطبيقا لأحكام المرسوم 94 /322 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994 المتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية في مناطق خاصة في إطار ترقية الإستثمار ، رأت السلطة ضرورة تنصيب على مستوى كل ولاية هيكلا تنظيميا ، يسهل على المستثمر اقتناء العقار (FONCIER) كأرضية لمشروعه ، من خلال إلتزام القائمين عليه بالإجابة على كل طلبات المعلومات التي يريدها المستثمر . وقد تجسد ذلك ميدانيا في صدور تعليمة وزارية مشتركة تحت رقم 28 بتاريخ 1994/05/15 ، تهدف أحكامها إلى توضيح كيفيات مساعدة و تسهيل منح الأراضي للمستثمرين ، بإنشاء اللجنة الولائية للمساعدة من أجل تحديد و ترقية الإستثمار،التي تمثل أداة تنظيمية للتنشيط و التشاور و المساعدة و ترقية الإستثمارات المحلية .

4-1 / تركيبة اللجنة :

تتشكل هذه اللجنة على مستوى كل ولاية من والي الولاية رئيسا لها ، و أعضاء ممثلين في : مدير التخطيط و التهيئة العمرانية ، مدير الصناعة و المناجم ، مدير التعمير ، مدير

أملاك الدولة ، مدير المصـــالح الفلاحية ، مدراء المناطق الصناعية المتواجدة بالولاية ، مدير مؤسسة ديوان الترقية و التسيير العقاري ، ممثل مكتب الدراسات و الإنجاز العمراني ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، مـــدراء الوكالات العقارية المحلية ، ممثل واحد عن كل غرفة من الغرف الثلاثة (التجارة ، الحـــرف ، الفلاحة) ، ممثل عن كل جمعية خاصة بالمقاولين ذات طابع وطني لها مكتب ولائي بالولايـــة تلك . كما خول لها إمكانية استنادها في مجال عملها على كل شخص طبيعي أو هيئة قد ترى مساعدتها لها مفيدة .

2-4 / مهام اللجنة :

يمكن تصنيـــف هذه المهام على صعيدين إثنين هما : مهام الإعلام و المساعدة و مهام تهيئة الأراضي الممنوحة للمستثمرين .

أ- مهام الإعلام و المساعدة :

تنحصر مهام اللجنة فـــــي مجال الإعلام و مساعدة المستثمرين فيما يلي :

– تكوين دليل إعلامـــــي (CATALOGUE) هام حول عملية منح العقارات للمستثمريـــــن بالولاية ، يتضمن بطاقات معلوماتية كاملة حول المناطق ذات الطابع الإقتصادي،مصنفة حسب طبيعة الأنشطة الإقتصادية (صناعة،خدمات،حرف،سياحة... إلخ)،

– وضع في متناول الجمهور ، كـــــل المعلومات المتعلقة بأماكن تواجد العقارات (الأراضي) الموجهة للإستثمار ، مع تحديد طابـــــع تلك الأراضي و كذا نوعيتها و حتى سلبياتها ، إضافة إلى تبيان طبيعة و نوع النشاطات ذات الأولوية بها ،

– إعداد دليل كتابي ووصفات معلوماتية تحتـــوي على نشرة إرشادات ، لمختلف القوانين التنظيمية ، و الإجراءات الواجب على كل مستثمر – راغب في الحصول على قطعة أرض – اتباعها على مستوى المصالح و الهياكل الإدارية المحلية ، وذلك من خلال تحديد أسعار الأراضي و كذا معلومات حول عناوين و هواتف ممثلي المصالح المعنية باللجنة ،

– مساعدة المستثمرين في كل الإجراءات الإدارية المرتبطـــة بالحصول على قطعة أرض ، أو رخصة بناء ، إلى درجة تسوية بصفة مباشرة كل الشكليـــــــــات (LES FORMALITES) التي لا تستدعي حضورهم الإجباري .

ب- مهام تهيئة الاراضي الممنوحة للمستثمرين :

قبـــل عمليـــة منح الاراضي للمستثمرين الراغبـين في الإستثمار بالولاية أو أحد بلدياتها ، نصت التعليمـة 28 سالفة الذكر ، على ضرورة قيام اللجنة ببرمجة تدخلاتها ، من أجل تهيئة تلك الأراضي الممنوحة ، و في هذا الصدد تقوم بالمهـام التالية :

- تحديد برمجة ذات مدى متوسط و طويل تخص العمليات الملتزم بها حسب الأولوية و أهميتها المحلية على أساس طبيعة الطلبات المعبر عنها من طرف المستثمر .
- شرح في حدود المدى المتوسط ، عناصر استراتيجـية شغل و ترشيد منح الأراضي الموجهة للإستثمار .
- تشجيـــــــــــــع كل مبادرات الترقية العقارية سواء كانت مبادرات عمومية أو خاصة ، الهادفة إلى خلق أراضـــي مهيئة و مجهزة ، مخصصة لإستقبال الإستثمارات على المستوى الولائي أو البلدي .

3-4 / نظام سير اللجنة :

تطبيقا لأحكام التعليمة الوزارية المشتركة المذكورة آنفـا تجتمع اللجنة في اجتماعات دورية ، للنظر في الملفات المودعـــة لدى أمانتها المتواجدة على مستوى ديوان الوالي ، تحت إسم الأمانة الدائمة ، هذه الأخيرة تتكفل بـ :

- استقبال ثم تسجيل طلبات القطع الأرضية من أجل الإستثمار ،
- إعداد تقرير وصفي حـــول هذه الطلبات ثم تبليغها إلى أعضاء اللجنة قبل 10 أيام من التاريخ المحدد للإجتماع ،
- إعلام و تبليغ الأعضاء المعنيين بتواريخ الإجتماعات التي تعقدها اللجنة ،
- ضمان كتابة الإجتماعات التي تعقدها ، عن طريق تحرير محاضر لكل إجتماع ،
- وضع في متناول الجمهور ، كل وثيقة إعلامية (دليل ، نشرة ، ... إلخ) قد تقوم بإعدادها لجنة المساعدة من أجل تحديد و ترقية الإستثمار .

كمـــا ينبغي الإشارة في هذا الصدد ، أن القانون قد فرض على هذه اللجنة آجالا زمنية محددة ، للــــــرد على ملف طلب المستثمر ، و التي لا يمكن في أي حال أن تتجاوز الثلاثون يوما من تاريخ إيداعه الملف على أن يتضمن هذا الأخير كامل المعلومات التالية: هوية

المستثمر ، طبيعة النشاط المرغوب الإستثمار فيه ، هياكل الإستثمار (بنايات ، تجهيزات ... إلخ) ، عدد مناصب الشغل الممكن خلقها ، خصوصيات الأرض التي يريدها .

على أساس هذه المعلومات و الإرشادات ، تعلن اللجنة موقفها في مجال إمكانية تحقيق هذا المشروع محليا (بالولاية أو البلدية) ، و منه يتداول في ذلك إثر اجتماع تعقده اللجنة ، تعلن في نهايته رفضها الطلب أو موافقتها عليه ، و في حالة الموافقة تقوم اللجنة بالبدءفي إجراءات تحرير عقد إداري تمنح بموجبه للمستثمر ، القطعة الأرضية في إطار حق الإمتياز ، و ذلك قصد تحقيق مشروعه التنموي .

لكن بالرغم من دقة هذه الترتيبات القانونية المنظمة لعلمية ترقية الإستثمار المحلي ، فإن الواقع الميداني الملموس على مستوى الجماعات المحلية،يؤكد بشكل واضح بأن الإستثمار لازال دون المستوى المطلوب ؛ إذ خلال الفترة الممتدة من جانفي 1993 إلى ديسمبر 1999 سجلت 13020 مشروع إستثماري محلي ، شرع في إنجاز 1940 مشروع بنسبة تساوي 14,90 % ، و لم ينطلق في العمل سوى 483 مشروع في حدود نسبة لا تتعدى3,70 % (1).

إن مجرد إستقصاء بسيط لهذه المعطيات الإحصائية ، يبين بأن الإستثمار المحلي لم يجد بعد الظروف و المناخ الملائم لإنتعاشه ، و هذا يعني وجود عدة مشاكل تقف كحجرة عثرة أمام المستثمرين لا سيما الخواص منهم ، طالما أن هذا الأخير –القطاع الخاص– أصبح حسب الإصلاحات الإقتصادية الجديدة ، يمثل رهان أساسي لإنجاح التنمية المحلية .

5- معوقات الإستثمار المحلي :

لا يختلف إثنين في يومنا الحالي ، على اعتبار الإستثمار الركيزة الأساسية لكل عمل تنموي ، لذلك و بالنظر إلى إرادة الجماعات المحلية و الدولة في خلق حركية الإستثمار على الصعيد المحلي ، بات من الضروري بمكان كشف السلبيات التي ظهرت بعد تطبيق قانون الإستثمار الجديد 12/93 لمدة تربو عن سبعة (07) سنوات ، بمعنى آخر إلقاء نظرة على أهم المعوقات التي تحول دون تجسيدا استثمار محلي ناجح ، يكون دعما لخلق تنمية محلية متوازنة و مستديمة .

---

(1) معطيات أدلى بها السيد / نور الدين بوكروح ، وزير الصناعات الصغيرة و المتوسطة لجريدة الخبر ، العدد 2833 ، الصادرة في 2000/04/12 ، ص 02 .

انطلاقا من ذلك تتحـــــــــدد معوقات الإستثمار المحلي في معوقات ذاتية و أخرى موضوعيـــــة .

1-5/ المعوقات الذاتية :

يمكـــــــــن إيجاز المعوقات الذاتية فيما يلي :

– التعقيدات البيروقراطيـة المتعمدة أثناء القيام بدراسة ملفات المشاريع الإستثمارية ســواء على مستوى وكالة دعم و ترقيـــة الإستثمار (APSI) أو اللجنة المحلية لمساعدة تمركـــز الإستثمار (CALPI) .

– التعمد في قبول بعض الملفـــات لمشاريع إستثمارية لا على أساس معايير الموضوعية بـــل على قاعدة المحسوبية و الرشوة .

– التلاعب في منح امتياز القطـــع الأرضية لأشخاص لا علاقة لهم بالنشاط الإستثماري . إذ على سبيل المثال منحت لجنة المساعـدة لتمركز و ترقية الإستثمار(CALPI) منـــذ إنشائها بولاية سعيدة (1)، و إلى غاية 1999/03/31، مساحة أرضية قدرت بـ 41,911 م2 ، بيد أن ما يشد الإنتباه عدم إنجاز أي مشروع إستثماري عليهـــا . مما يخالف أحكام المادة 14 من المرسوم التشريعي 12/93 ، و التي تنص على أن الإستثمار يجب أن يتم في مدة ثلاثة (03)سنوات ، إبتداءا من تاريخ منح امتياز قطعة الأرض لصاحب المشـروع،الأمر الذي يعطي للجنة سالفة الذكر حق استرجاع الأراضي الممنوحة لهؤلاء ، غير أن شيئا من هذا القبيل لم يحدث . هذا إن دل على شيء إنما يدل بأن اللجنة لم تلعب دورها كما ينبغـــي ، حيث طغت المحسوبية و عدم الشفافية على نشاطها .

بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من المستثمرين المستفدين مـــن القطع الأرضية ، لم يحترموا دفتر الشروط سواء على مستوى التعمير ، التهيئة أو حتى عقـــود الملكية ، و هو ما تمخض عنه شعور بأن هذه اللجنة لم تكن جهاز تسهيل لتوطين الإستثمـــار على مستوى الجماعات المحلية بقدر ما كانت أداة تعقيد بيروقراطي لا تخدم سوى مصالح ذوي النفوذ .

---

(1) أنشئت هذه اللجنة بولاية سعيدة بمقتضى قرار والي الولاية رقم 14 بتاريخ 1994/05/30 ، تطبيـــــق لأحكام التعليمة الوزارية المشتركة رقم 28 بتاريخ 1994/05/15 المتعلقة بكيفيات مساعدة و تسهيـــــل الحصول على الأراضي للمستثمرين .

2-5/ المعوقات الموضوعية :

تنحصر هذه المعوقات الموضوعية في الآتي :

– نقـــــص توعية و إعلام المستثمرين فيما يخص فرص و مجالات الإستثمار المحلي و كذلك الإمتيازات التي بإمكانهم الحصول عليها ، بحيث يلاحظ على الصعيد الميداني قلة في تنظيم الملتقيات و الأيام الدراسية التي تعالج موضوع ترقية الإستثمار المحلي . إذ منذ 1993 إلى يومنا هذا لم تنظم وزارة الداخلية سوى ملتقى وطني واحد لمناقشة موضوع الإستثمار المحلي ، خلال الأيام المتعلقة بالصالون الوطـــني الخاص بالجماعات المحلية المنعقد بتاريخ 17 ، 18 ، 19 ديسمبر 1994 .

– إن نظـــام المناطق الحرة ، ليس بمقدوره خلق استثمارات حقيقية ، بإمكانها إزالة المشاكل الإجتماعية كالبطالة ، و على توفير اندماج اقتصادي، و ذلك بسبب هشاشة العلاقة التي توجد بين الإقتصاد المحلي و المنطقة الحرة ، كـــون أن النشاطات الإقتصادية المستحدثة بالمنطقة الحرة لا تقبل تموينها محليا بالمواد الأولية .

من جانب آخر ، يبدو أن وجود إستثمار بهـذه المناطق الحرة قد لا يترتب عنه جلب التكنولوجية للمنطقة المستثمر فيها،حيث أن تطور التكنولوجية يبقى متمركزا في مقر الشركة الأم بالخارج .

كما أن من الناحية المالية، إحداث نشاط استثماري بالمناطق الحرة لا يعني دائما توفير نصيب من العملة الصعبة ، و إنما كل ما تدفعه هذه المؤسسات الأجنبية المستثمرة ؛ ما هو إلا مجرد تسديد لبعض الإتاوة الناجمة عن استهلاكها للطاقة و كذلك أجـــــور العمال في ظل الإستفادة من إعانات ضريبية تدوم سنوات عديدة .

– لقد أصبح عدم الإستقرار السياسي يشكل هاجسا يقلق المستثمر الأجنبي (1) ، و هو أمر منطقي فمن المخاطر الهامة التي تؤثر في ديناميكية الإستثمار بأي بلد هنالـــك المخاطر المالية و المخاطر السياسية ، إذ من غير العقلاني أن يغامر مستثمر أجنبي بأمواله للإستثمار في بلد لا يعرف الإستقرار على مستوى نظام الحكم، بالرغم مما قد توفره السلطة الحاكمة من ضمانات قانونية و قضائية و حتى دولية ؛ و هـــو الإشكال الذي تعاني منه الجزائر حاليا ، و إن تحسن الوضـــع نوعـــا ما بدايـــة مـــن سنـــة 1999 (2) .

---

(1) عليوش قربوع ، مرجع سابق ، ص 72 .

(2) المرجع نفسه ، ص 73 .

أمـــام هذه الوضعية السلبية للإستثمار المحلي و اعتبارا بالتجربة المكتسبة و الدروس المستخلصة جـــراء العمل بهذه التدابير و سيرها ، و كذا الظروف التي تتم فيها الإجراءات الإدارية المتصلة بعمليات الإستثمار ، و بغية السعي الجاد إلى إعادة التنشيط العاجل و المنسق للمشاريع الإستثماريـــة على مستوى الولايات و البلديات ، ينبغي على المسؤولين المحليين و المركزيين على السواء التفكير في تصور جديد يسمح بإعادة وضع إطار للإستثمار المحلي .

6- الإستراتيجية الجديدة للإستثمار المحلي :

لقد أصبح من الضروري بمكان اليوم و الجزائر تعيش مرحلتها الأولى في نظام اقتصاد السوق ، أن يوضـــع إطار قانوني و تنظيمي جديد ، يسمح بانعاش النشاط الإستثماري ، و ذلك وفقا لاستراتيجيـة تتحدد عناصرها في : دراسة الوسط المحلي لكل جماعة محلية ، إعادة تفعيل دور اللجان المحليـــة المساعدة من أجل تحديد و ترقية الإستثمار (CALPI) ، و أخيرا تعميم إنشاء المكاتب الولائية للوكالة الوطنية لدعم و ترقية الإستثمار (APSI) .

6-1/ دراسة الوسط المحلي :

إن معرفـــة خصوصيات الوحدة الإقليمية (بلدية أو ولاية) و إمكانياتها الطبيعية و الإجتماعية ، يمثل الأرضية التي تصاغ بمقتضاها البرامج الإستثمارية التي يرغب فيها ؛ بحكم أن المناطق الجغرافية في الجزائر غير متجانسة وبالتالي يستحيل دراستها من زاوية واحدة،لذلك أصبح التعرف على الوسط المحلي و حصر جميع معطياته بسلبياتها و إيجابياتها ، أحد العوامل المحفزة لوجود المستثمرين ، كون هذه العملية تغـــني المستثمر عن إضاعة وقته في جمع كل المعلومات المتعلقة بالولاية أو البلدية التي يود الإستثمار فيها .

من هذا المنظور ، و اعتبارا للأهمية التي يتميـز بها هذا الجانب ، ينبغي على القائمين بالتنمية المحلية أن يزودوا الجماعات المحلية ببنك للمعلومـــات ، يتحدد دوره في حصر جميع المعطيات الإقتصادية و الإجتماعية ، من موارد طبيعية و بشريـــة و إستعدادات ذات طابع إجتماعي ؛ حتى يكون مرجعا حقيقيا يعود إليه كل مستثمر و طنيـــا كان أو أجنبيا ، عاما أو خاصا لديه رغبة الإستثمار في منطقة معينة .

و لعل التأكيد على هذه الأداة المعلوماتية ، يعود بالدرجة الأولى إلى حرص الجماعات المحلية ، لإعطاء صورة جذابة و صادقة لإقليمها ، عن طريق إشهـــار مميزات سوقها المحلية ،

و إبراز عناصر نجاحه ، وفقا لثلاثة جوانب رئيسية هي :

– وضع خطة إعلامية دائمة و مستمرة،تسمح بتوضيح المعطيات التقنية الإقتصادية و كذلك الإجتماعية و الطبيعية ، التي تشكل عوامل نجاح ، بالإضافة إلى الإشهار بجميع التسهيلات و المساعدات المالية و القانونية التي يقدمها مسيري الجماعات المحلية للمستثمر.

– المتابعة الدورية و المستمرة لتطورات الموارد و الإمكانيات المحلية على مستويات : الشغل ، الدخل الفردي ، القطاع الزراعي و الصناعي ، نظرا لما تمثله من مؤشرات قياسية تحفز المستثمرين .

– تفعيل دور الغرف المحلية و الجهوية المختصة بتنظيم المهن ، كالغرفة المحلية للتجارة ، الغرفة الفلاحية ، غرفة الصناعات التقليدية.. إلخ ; فمثل هذه التنظيمات و الجمعيات تساعد الجماعات المحلية على الحصر العددي للممتهنين وكشف المشاكل التي يعانونها.

و إذا كانت الأداة المعلوماتية ذات فائدة كبيرة للتعريف بالوسط المحلي،فإن ذلك كون مرفقا بإعادة تفعيل دور اللجنة المحلية المساعدة من اجل تحديد و ترقية الإستثمار . (CALPI)

2-6/ إعادة تفعيل دور لجان (CALPI) :

بناءا على الدور الذي تلعبه اللجنة المحلية المساعدة من أجل تحديد و ترقية الإستثمار (CALPI) ، و بالنظر إلى ما كشفت عنه الممارسات الميدانية من مشاكل على مستوى هذا الهيكل المؤسساتي ؛ لابد من إدخال بعض الإصلاحات على هذه اللجان المحلية (1) بالكيفية التي تساعدها على إعادة تفعيل دورها حتى تتحول من جهاز بيروقراطي معقد ينفر المستثمرين الخواص ، إلى أدوات تنظيمية للتنشيط و التشاور و المساعدة و الترقية في خدمة الإستثمار المحلي . من هذه الإصلاحات ما يلي :

– تنظيم الأمانة الدائمة للجنة حسب أهمية مخطط النشاط ، عن طريق إمدادها بالوسائل و الإمكانات اللازمة لتادية مهامها على أحسن وجه .

---

(1) في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى تعليمة رقم 28 التي أصدرتها وزارة الداخلية إلى الولاة بتاريخ 1999/06/07 تحثهم فيها على إعادة تنشيط مكانزمات لجان دعم و تمركز الإستثمار بالولايات ، و ذلك بسبب أن التقارير الدورية التي كانت تتلقاها الوزارة ، أكدت أن النتائج المتوصل إليها لغاية 1999 لم تكن في مستوى الطموحات و الأهداف المرجوة .

– إلزام اللجنة بمعالجة ملفات طلب القطع الأرضية بكل جدية و فعالية عملية و في شفافية تامة ، في أجـــل زمني لا يتعد شهرا واحدا كحد أقصى ، و هو إجراء يسمح تفادي التماطل في معالجة الملفات المودعة .

– وضع منشورات ولائية تكون في متناول المستثمرين، تساعدهم على معـــــرفة المساحات العقارية المتوفرة و المخصصة للإستثمار،مع توضيح لكل التفاصيل الخاصة بهـــا، من:أماكن ، طرق اكتساب العقار ... إلخ . بالإضافة إلى تذكيرهم بالإمتيازات التي أعطاها لهم القانون ، و إبراز أهم القدرات الطبيعية و الإقتصادية المتاحة على مستـــوى إقليم الولاية و كذلك مجالات النشاط الأكثر استعدادا للتنمية .

– إعداد دليل عقاري و العمل على تسويته و تحيينه (AJOUR) بصفة منتظمة .

– برمجة عملية تهيئة و تجهيز المناطق الصناعيةو مناطق النشاطات حسب الأولوية ، على أساس أهمية عددطلبات الأراضي و درجة استقطاب المكان الذي تتواجدفيه المناطق .

–المتابعة المستمرة لإجراءات التسوية القانونية للأراضي التي استفاد منها المستثمرين الخواص في إطار دعم الإستثمار .

– المتابعة الدائمة لمدى تقدم أشغال المشاريع الإستثمارية المعتمدة و درجة تنفيـــذ الوعود بعد منح قطعة الأرض إلى غاية اشتغالها الفعلي .

– تنظيم عقد اجتماعات دورية بين اللجنة و المستثمرين الخواص التي اعتمـــدت مشاريعهم ، تخصص لتقييم نشاطهم و متابعته حسب ما يتضمنه دفتر الشروط . فمثل هذه الإجتماعات تسمح بدراسة كل المسائل و المشاكل التي بإمكـان أن يطرحها المستثمريـن ، قصد الوصول إلى حلول مشتركة تلائم جميع الأطراف .

٧– أما بشأن المستثمرين الذين استفادوا من قطع أرضية دون أن ينجزوا المشاريع التي التزموا بها ، ينبغي على اللجنة – بحكم أنها المعنية بمتابعة العملية – استدعاء هؤلاء رسميـا لتقديم توضيحاتهم الكافية و المقنعة عن سبب تأخرهم في إنجاز مشاريعهم و ما إذا كانـــت ثمة مشاكل تعترضهم و تحول دون تجسيدها ؛ فإن كانت مشاكل موضوعية على اللجنــــة حلهـا ، و إن تأكد أنها ذاتية ، أصبحت اللجنة ملزمة بإتخاذ التدابير الضرورية مـن أجـل استرجــــاع الأرض التي منحت لذلك المستثمر .

و تفاديا لعدم الوقوع في مثل هذه الملابسات من الأفضل على ان يكون كل منـــح للقطع الأرضية من طرف اللجنة،مصحوبا بدفتر شروط يتضمن بنودا قسرية على نحو كاف، تلزم المستثمرين احترام تنفيذ التزاماتهم في مدة زمنية يحددها هذا الدفتر .

6-3/ تعميم إنشاء مكاتب محلية لترقية الإستثمار :

اعتبـــارا بالجوانب السلبية التي ظهرت جراء تطبيق قانون 12/93 الخاص بالإستثمار على المستوى الإقليمـــي ، أصبح ضرورة التفكير لإعادة النظر في مكانزمات و كيفيات ترقية الإستثمار المحلي أمرا لا محـــــال ، و السبب في ذلك يرجع إلى التعقيد و التباطؤ البيروقراطي اللذين طبع ملفات المستثمرين على مستوى الشباك الوحيد المتمركز مقره بالعاصمة ، ممـــــا انعكس سلبا على الإستثمار بالبلديات و الولايات ، بالرغم من الدور الذي كانت تلعبـــــه اللجان الولائية لمساعدة و تمركز الإستثمار (CALPI). فيما يخص إقتناء الأراضي و منحها للمستثمرين .

أمام هذه الوضعية ، و بغية إعطاء تحفيز ملمـــوس للمستثمر يجعله يشارك في تجسيد التنمية المحلية ؛ على السلطة الحاكمة المبادرة بتعميم إنشـــاء مكاتب محلية على مستوى كامل ولايات القطر الجزائري ، تكون تابعة سلميا للوكالة الوطنيـة لدعم و ترقية الإستثمار ، يخول لها البث في الملفات التي تودع على مستواها ، فيما يتعلق بالإستثمارات التي تتجاوز حدودها تراب الولاية ، و هذا دون العودة إلى الشباك الوحيد للوكالة الوطنيـة سابقة الذكر المتواجد مقره بالعاصمة .

بمعنى أن تصبح المكاتب الولائية لدعم و ترقية الإستثمار ، تتمـــع بنفس صلاحيات الشباك الوحيد الآنف الذكر، و تكون تضم أعضاء يمثلون كل المتعاملين الإقتصادين المتعارف عليهم مثل : الغرف الحرفية (تجارة ، فلاحة ، صناعة)،المنظمات المهنية، مديريات القطاعات الإقتصادية و الإجتماعية بالولاية ، مصالح التجهيز و الوكالات المختصة بالتسيير العقاري، بما في ذلك البنوك المتواجدة بالولاية .

من جهة ثانية ، ينبغي على المكاتب الولائية المنصبة أن تضع إطارا تنسيقيا مع اللجـان المحلية لمساعدة تمركز الإستثمار بالولاية (CALPI) .

هذا بصفة عامة عن واقع الإستثمار المحلي بالجزائر ، و أهم المشاكل التي تعاني منها ، و بعض الحلول المقترحة لحلها ، لجعله أكثر إيجابية في دفع عجلة التنمية المحلية خاصة في وقت عرفت فيه الجماعات المحلية و على رأسها الدولة توجها للإعتماد على القطاع الخـاص في مجال العمل التنموي ، من خلال سعيهافي تهيئة المناخ الملائم قصد تفعيله . في هذا الإطـــار بادرت السلطة الحاكمة بإصلاح إقتصاديآخر تمثل في قانون الخوصصة . على هذا الأساس ما هـو أثر الخوصصة على التنمية المحلية .

ـ الخوصصة وانعكاسها على التنمية المحلية

بداية ، و قبل الخوض في تحديد مظاهر إنعكاس الخوصصة كإصلاح إقتصادي ، على التنمية المحلية ، لابد من الإشارة إلى الإطار النظري لهذا المفهوم ، فماذا نعني بالخوصصة ؟ ما هي أهدافها ؟ و ما آثارها على التنمية المحلية ؟

1 - مفهوم الخوصصة :

يضع مصطلح الخوصصة أمام الدارس إشكالية تحديد العلاقة القائمة بين القطاع العام و القطاع الخاص ، من باب اعتبارها عملية تسمح بتحويل الملكية من القطاع العمومي الذي هو ملك للدولة إلى القطاع الخاص ؛ كما تعني لدى البعض " تحول الملكية العامة للدولة لصالح شخصية طبيعية أو معنوية تابعة للقانون الخاص ، و هو تحول يشمل كل الأصول المادية و المعنوية التي تتكون منها رأسمال المؤسسة العمومية المحلية و الوطنية،أو تحويل جزء من تلك الأصول ، أو مجال تسييرها للقطاع الخاص وفقا لعقد يبرم بين الطرفين،يحدد بمقتضاه أسلوب التسيير و ما يترتب عنه من التزامات لكلا الطرفين"(1) .

كما تعني الخوصصة في وجه آخر ، عملية تسمح بالتمييز بين التكاليف و المنافع الإقتصادية الخاصة من جهة ، و التكاليف و المنافع الإجتماعية من جهة ثانية (2) . و هي بذلك تمثل ظاهرة إجرائية ، تولي أهمية كبرى للأهداف الإقتصادية و التجارية المرتبطة بالعوائد المباشرة القابلة للقياس ، مع أهمية أقل للأهداف الإجتماعية .

إن ما يلاحظ على هذا التعريف إهماله التام للجانب الإجتماعي الذي اضطلع به القطاع العام ، فمن الخطأ بمكان ، إخضاع نشاط القطاع الإقتصادي لاعتبارات الكفاءة الإقتصادية وحدها .

---

(1) لعشب ، مرجع سابق ، ص 66 .

(2) ضياء مجيد الموسوي ، الخوصصة و التصحيحات الهيكلية " الآراء و الإتجاهات . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999 ، ص 66 .

بناءا على كل ما تقدم من أطروحات مختلفة حول مفهوم الخوصصة (1) ، نخلص إلى القول بأن الخوصصة ما هي إلا عملية و إجراء تصحيحي ، يسمح بوضع إصلاح اقتصادي لوضع معين ، من خلال نقل و تحويل ملكية أو تسيير بعض وسائل الإنتاج من القطاع العام إلى القطاع الخاص (2) ، و هو ما يعرف باللغة الفرنسية (Désétatisation des moyens de production) .

لقد عرف الفكر الإقتصادي الحديث توجها كبيرا سلكته العديد من الدول ، تمثل في إنتهاجها إجراء الخوصصة كسبيل للتقويم و التعديل الإقتصادي ، سيما تلك المعروفة بدول العالم الثالث ، و هذا بتقديم مبررات إيديولوجية و إقتصادية على نجاعة هذا الإجراء منها :

- أن القطاع الخاص يملك كل الإمكانيات ، التي تساعده في توفير إدارة أكفأ تسمح له بالإقتصاد في استخدام الموارد ، و حسن أداء المؤسسات ، مما يزيد في رفع معدلات النمو الإقتصادي ، و تقديم حوافز على تعبئة و توجيه الإدخار نحو المشاريع المربحة ، بالإضافة لقدرته على خلق سوق مالية تشجع الإدخار و التوفير .

- من جهة أخرى يرى هؤلاء ، أن الخوصصة مجالا لتعزيز المبادرات الفردية في مجال الإنتاج ، لما تعطيه لهم من حرية في المنافسة ، و جعل الفرد طرفا في العملية الإستثمارية . فالخوصصة إذن وسيلة اقتصادية و أداة قانونية ، تمكن من حرية التصرف وفقا لقواعد اقتصاد السوق ، و بدون تدخل الإدارة و السلطة السياسية الحاكمة .

- كما تعطي الخوصصة للمؤسسات العمومية الإقتصادية خاصة الصناعية و التجارية استقلالية تامة ، يترتب عنها خضوعها لكل مؤشرات السوق ، الأمر الذي يدفع بها إلى الدخول في منافسة اقتصادية تعود عليها برفع منتوجها .

- و لعل الهدف الهام للخوصصة من زاوية الفكر الإقتصادي الكلي (Macro-économique) . هي تخفيض الخسائر المالية العمومية ، التي كانت تظهر بكيفية

---

(1) يرى البعض أن الخوصصة مدلول غامض قد تعني توسع في القطاع الخاص على صعيد الإقتصاد الوطني ، كما تعني إدخال في القطاع العام أشكال من التسيير الخاص ، أو رؤوس أموال خاصة ، إضافة إلى وجود تفسير إقتصادي للخوصصة ، يتحدد في أنها عملية رفع يد الدولة على ملكية وسائل الإنتاج . لمعرفة أكثر أنظر : Benissad , op . cit , p 168 .

(2) نعمت شفيق ، " الخصخصة على نطاق واسع في جمهوريتي التشيك و السلوفاك " ، مجلة التمويل و التنمية ، العدد 4 ، ديسمبر 1994 ، ص 24 .

واسعة ، و عليه فهي تسمح بالتحكم في التضخم و السيطرة على التكاليف الإنتاجية .
– إضافة إلى مبرر سياسي يتمسكون به دعاة الخوصصة ، و هو إلى حد بعيد مبرر موضوعي ، مفاده أن بفضل الخوصصة ، تكون المؤسسة العمومية الإقتصادية ، بمنأى تام عن المؤثرات السياسية (1) . فكثيرا من الأحيان لوحظ بالجزائر أن نشاطات المؤسسة تحكمها ضغوط سياسية كالتوظيف و لو على حساب قدراتها المالية المحدودة (2) .

إن هذه المبررات السياسية و الإقتصادية المعروضة تشكل من الناحية النظرية إيجابيات لنظام الخوصصة ، هذا الأخير الذي يسمح إضافة لما تقدم بخلق و فرض نظام مالي أكثر صرامة ، في مجال إستغلال المؤسسة العمومية ، بحكم أن خوصصتها يجعلها موضع رقابة من طرف الشركاء المساهمين ، و تفتح الباب لتشجيع منافسة إقتصادية فيما بين المتعاملين .

غير أن رغم كل هذه الإيجابيات ، هنالك سلبيات لهذا الإجراء التصحيحي، و مدى الخطر الذي يبرزه على الصعيدين الإجتماعي (إرتفاع البطالة و تزايد مستوى الفقر) ، و السياسي (تأثير رجال الأعمال في صنع القرارات السياسية التي تهم مصير الدولة) خاصة إذا لم يتم تهيئة المناخ المناسب لتطبيق مثل هذا الإصلاح الإقتصادي في بلد كالجزائر .

2- أشكال الخوصصة:

للخوصصة صور و أشكال متباينة و متعددة ، يمكن تصنيفها في قسمين رئيسيين :

2-1/ خوصصة التسيير:

إنه نوع من الخوصصة لا يمس أصل ملكية وسائل الإنتاج ، إنما يقتصر على عملية إدخال نوع من تقنيات التسيير الإداري و المالي المطبقة في القطاع الخاص ، على مستوى

---

(1) John nellis , faut-il privatiser ? , banque mondiale , departement de developpement du secteur privé , nôtes N° 7 , Mai 1994 .

(2) Benissad , op.cit , p 171.

إدارة المؤسسات العمومية ، تنحصر هذه التقنيات في ثلاث (1) :

- استقلالية المؤسسة العمومية .
- تأجير مؤسسة عمومية إلى شركة خاصة .
- إبرام عقد تسيير (contrat de management) ، يتم بمقتضاه منح امتياز للخواص ، يسمح لهم تسيير و استغلال جزء من أملاك المؤسسة العمومية أو كلها.

2-2/ خوصصة رأس المال :

يتمثل في عملية نقل كامل أو جزئي لمجموع الأسهم و الحصص أو ما يسمى في الإصطلاح القانوني حقوق الملكية على المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص ، و هو بدوره يحتوي على أربعة أشكال هي :

أ- المساهمة العمالية (L'actionnariat ouvrier) : نعني تمكين العمال التي خوصصت مؤسساتهم ، في شراء جزء من رأسمالها ، عن طريق منحهم قروضا بنكية ، و هي تقنية طبقت في بعض دول أوربا الغربية كرومانيا و بولونيا ، أثناء تجسيدها لبرامج خوصصة المؤسسات المتوسطة و الصغيرة .

ب- رفع حجم رؤوس الأموال : هذه التقنية تسمح مشاركة رأسمال القطاع الخاص ، في صورة أسهم جديدة تضاف لرأسمال المؤسسة ، مما يعطي لهاته الأخيرة فرصة لإستغلال تلك الأموال في عملية إعادة هيكلتها و تحديثها .

ج- عرض الأسهم للبيع (Offre publique d'action) : في هذه الحالة تقوم الدولة بعرض أسهم المؤسسة أو جزء منها للبيع ، سواء عن طريق تحديد سعر ثابت أو استعمال أسلوب المزاد العلني مع تحديد سعر إفتتاحي .

د- بيع أدوات الإنتاج : نعني بأدوات الإنتاج المعدات و الآلات المعدة للإنتاج ، حيث يتم بيعها عن طريق المزاد العلني للذي يعطي أكبر سعر . و هذه التقنية عرفتها الجزائر بكثرة في مجال خوصصة مؤسسات الأشغال العمومية و البناء التابعة للقطاع العام .

---

(1) هذه التقنيات هي في الأصل بعض الأساليب التي حددها القانون الإداري لإدارة المؤسسات العمومية . أنظر : محمد فؤاد مهنا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية . الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة 1973 ، ص 147 .

انطلاقـــا مما تقدم حول هذا الموضوع ، ينبغي أن نتساءل عن موقع هذا الإصلاح الإقتصادي (الخوصصة) في الجزائر ، بمعنى آخر ما هي العوامل و الدوافع وراء تبني الجزائر مثل هذا الإصلاح ؟

3- عوامل ظهور الخوصصة في الجزائر:

يعزو ظهور الخوصصة بالجزائر إلى منتصـــــف الثمانينيات (1) ، زمن ظهرت فيه أصوات من خارج السلطة ، نادت بضرورة إعادة النظـــر في مقومات القطاع الإقتصادي العام ، و هذا بعد أن مضت حقبة زمنية تعدت العقدين انتابهـا ، انتهاج سياسة تنموية قائمة على الإشتراكية ، و ما ترتب عنه من تدخل كامل للدولة في جميـــــع قطاعات النشاط الإقتصادي ، مدعمة مركزها بأدوات قانونية أعطت لإحتكارها شرعيـــــة في المجال الجبائي و التسييري و حتى على صعيد المعاملات التجارية الداخلية و الخارجية؛من هذا المبدأ عمدت الدولة إلى خلق وسائل إقتصادية تبلور إيديولوجية التنمية هذه ، فكـــان أن قامت بإصدار نصوص قانونية تتعلق بإنشاء مؤسسات عمومية إقتصادية وطنية و أخــــرى محلية ، و هو إجراء دعمته بكل التسهيلات و التحفيزات . حيث ظهرت للوجود كمرحلة أولى ، مؤسسات عمومية إقتصادية ذات طابع وطني كبيرة الحجم ، في إطار ما يعـــرف بالصناعات المصنعة ، و حتى و إن يبدو بأن السلطة الحاكمة ، كانت محقة أثناء تلك الفترة في إتخاذ مثل هذا النهج كطريق للتنمية الوطنية و المحلية،فإن ذلك لم يدم طويلا ، و سرعان ما طرح إعادة النظر في موقع هاته المؤسسات ، في ظـل مستجدات دولية و داخلية دفعت بالنظام الحاكم في نهاية الثمانينيات إلى إعادة التفكير في التوجيهات العقائدية للتنمية، بعد أن ظهر عجزا أصاب نشاط المؤسسات العمومية (المحلية و الوطنيـــة) و شلها على الإيفاء بمهامها التنموية ، و أضحت تعيش على عاتق الخزينة العمومية نظـــرا لتكبلها بديون كبيرة ، على هذا الأساس يمكن حصر العوامل التي أدت إلى ظهور الخوصصة في الجزائر إلى عوامل داخلية و أخرى خارجية .

---

(1) Hamza Chadli , '' les privatisations : quelques leçons '' Revue NAQD. N° 7, 1994 , p 24 .

3-1/ العوامل الداخلية :

تعود دوافع وجـــــــود الخوصصة بالجزائر كإصلاح اقتصادي إلى ثلاثة عوامل داخلية ، كان أولهـــا التدهـــــور و العجـــــز المالي الذي أصاب القطاع الإقتصادي العمومي ، بسبب استعمال هذا الأخير في كثير مـــن الأحيان ، كأداة سياسية انحرفت به عن حقيقة وجوده (الإنتاج) ، و جعلته يهدر أمـــوالا طائلة في مجالات ذات طابع اجتماعي لا ربح فيها ، الأمر الذي أوصله إلى مرحلة الإفـــلاس ، و بالرغم من محاولات الدعم المالي و التطهير للمؤسسات العمومية (1) ، إلا أن ذلـــــك لم يجد نفعا ، مما دفع بالدولة إلى التفكير في خلق إطار قانوني يفتح الباب لمساهمة القطـــــاع الخاص ، تقليلا من مساوئ القطاع العام و هو ما أكده صدور قانون 10/90 الخاص بالنقد و القرض ، و قانون المنافسة و كذا قانون الخوصصة .

أما العامل الداخلي الثاني ، يتمثل في إحجام البنوك المحليـــة عن منح قروض مالية للمؤسسات العمومية ، كانت بإمكان أن تكفل لها سداد ديونها ، حيـــث ما لوحظ على تلك البنوك أنها لا تمول إلا عمليات الإنتاج و الإستثمار المنتج ، حتى يتســـنى لها تحصيل أموالها مستقبلا . فمثل هذا التغيير في سياسة و قواعد منح القروض البنكية ، وضـــــع المؤسسات العمومية المحلية و الوطنية في مأزق مالي جراء حالة عدم الإستقرار التي أصابـــت توازنات ميزانيتها ، و ما ترتب عنه من مشاكل أصبحت تعانيها على مستوى المعامـــلات التجارية و الإنتاج . كل هذه الوضعية الصعبة أفرزت اقتناعا لدى صناع القرار بالجزائـــر على حتمية التفكير في تصفية تلك المؤسسات العمومية،محلية كانت أو وطنية .

من باب الإنصاف ، مـــن الجور تحميل أسباب الوضعية التي آلت إليها المؤسسة العمومية إلى عمالها ، بل إن هذا العجـــز المـــالي و الإنتاجي يعود بالدرجة الأولى إلى عيوب النظام الإقتصادي و الإجتماعي ، الذي اعتنقته الدولة منذ 1962 ، و هو نظام فـــرض على المؤسسات العمومية أداء وظيفة سياسية قبل وظيفتها الإقتصادية ، فأصبحـــت توظف أكثر مما تستوعبه قدراتها المالية و الهيكلية زاد من ذلك وجود مســـيرين بالرغـــم من كفاءتهم التقنية ، إلا أن ذلك لم يحررهم من قوة تأثير الحزب الحاكم و ما كـان يمليه عليهم من تعليمات كانوا مجبرين على تطبيقها و لو على حساب مصير المؤسسة .كل ذلك دفع إلى ضرورة التفكير في إيجاد حل ملائم لهذه الوضعية ، التي زادت من حدتها الظروف الخارجية

---

(1) Salah mouhoubi , L'Algerie à l'épreuve des réformes économiques . Alger : o.p.u , 1998 , p 84 .

القاسيـــــــــة .

3-2/ العوامل الخارجية :

كانت للأزمة المالية التي عانت منها الجزائر في 1986 (1) ، و ما تبعها من تأثير على نقص إيرادات الخزينـة العمومية ، أثر جعلها تفكر في الكيفية الملائمة للتقليص من نفقاتها . و مما زاد في ذلك ظهــــور عامل خارجي ثاني تمثل في المواقف التي اتخذتها المؤسسات المالية الدولية سيما صندوق النقد الدولي و البنك العالمي للإنماء و التنمية ، هذا الأخير،طرح على الدولة الجزائرية في أكتوبر 1991 اتفاق مشروط لتقديم مساعـدات مالية لها ، مفـاده التزام الدولة بسن قوانين خاصة بإمكانية خوصصة رأسمال المؤسسات العمومية ، و هو طلب قوبل في البداية بالرفض ؛ إلا أن ذلك لم يدم طويلا، ففي 1992،ظهر موقـــــــف جديد للسلطة الحاكمة كتعبير محتشم عن قبول الشروط السابقة ، ترجمته مبادرة الدولـة بإدخال خوصصة على القطاع السياحي التابع لها .

من جهة أخرى ، و في ظل تحول إيديولوجي للإقتصـــاد الحر ، قامت السلطة آنذاك بضرورة تصفية المؤسسات العمومية الوطنية و المحلية ، بعد أن سبقــه صدور القانون 01/88 سابق الذكر الخاص باستقلالية المؤسسة ، و الذي سمح تحرير الحصــــــص العينية من طرف الدولة ، ترتب عنه تحويـــل الملكية لفائدة المؤسسة الإقتصادية ، حيث تصبح الأملاك المحولة حينئذ ممتلكات تابعة لرأسمال المؤسسة ، يمكن التصرف فيها و حجزها حسب قواعد القانون التجاري،هذا الأخير الذي تم تعديله بموجب المرسوم التشريعي08/93الصادر في1993/04/24 حيث أصبحت بموجبه الشركات ذات رؤوس الأموال العمومية تخضع كليـــــــا أو جزئيا للأحكام المتعلقة بالإفلاس و التسويات القضائية.مما يمثل نقلة نوعية و هامة في موقف الدولة من المؤسسات العمومية فمثل هذا التعديل يقودنا إلى اعتباره كان تمهيدا لعمليـــــــــة حل المؤسسات .

أمام كل ما تقدم عن الإطار النظري للخوصصة و ما يشوبها من صــــــــــــور و عوامل ، و ارتباطا بموضوع البحث ، ثمـــة سؤال يطرح نفسه في مدى إنعكاس هـــــذا الإصلاح الإقتصادي على التنمية المحلية ؟ بمعنى أكثر دقة ما هي الإجراءات التنظيميـــــــة

---

(1) إن سرد هذه العوامل ، لا يعتبر تكرار لما تقدمنا به في المبحث الأول لهذا الفصل إجراء منهجي خصصنا فيه العوامل التي أدت للخوصصة إضافة لما سبق .

المطبقة في مجال الخوصصة على مستوى المحلي،وماهوالأثر الذي خلفته على صعيد الجماعات المحليـــــــــة ؟

4- خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي :

لقد ترتـــب عن تطبيق الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر ، وجود نصوص تشريعية تؤكد شرعية عـــدم إلتزام الدولة في ضمان التسيير الإقتصادي بصفة المتدخل ، و إقتصارها في القيام بدور جديد حدده إقتصاد السوق،و المتمثل في اعتبارها منظم و ضامن (Gérant) لحسن سير النشاط الإقتصادي وفقا لقواعد السوق ، و سعيها من اجل خلق شروط منافسة إقتصادية نزيهة بين المتعاملين الإقتصاديين ، تنفيذا لأحكام قانون المنافسة 06/95 الصـــادر في 1995/01/25 .

في هذا الإطار،و جدت الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) نفسها تواجه صعوبات كثيرة خاصة مالية،بسبب سوء تسيير نشاطاتها الإقتصادية و الخدماتية ذات الطابع المحلي من جهة ، و كذلك مميـــزات طبيعة البيئة الإقتصادية الجديدة التي اعطت معيارًا جديدًا للمنافسة الإقتصادية على أساس النوعية و الجودة .

و بالنظر إلى ما أقرته القوانين المنظمة للجماعـــات المحلية في الجزائر ، سيما القانون 08/90 الخاص بالبلدية و القانون الولائي 09/90،و القانون 30/90 الصادر في 1990/12/01 الخاص بالأملاك الوطنية ، من إمكانية تلك الجماعات المحليـة أن تبادر بإنشاء أو تسيير سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (عن طريق الإمتياز بواسطـــة مؤسسة عمومية محلية) أنشطة إنتاجية ، عرفت البلديات و الولايات تأسيس العديد من المؤســـــات العمومية المحلية ذات الطابع الإقتصادي .

و بحكم التأثر المتبادل بين المستوى الوطني و المحلي ، أصـــــــــاب هذه المؤسسات العمومية المحلية المنشأة ما أصاب مثيلاتها الوطنية كتراكم ديونها إلى درجـــة عجزها المالي في تسديد مستحقات أجور عمالها (1) .

---

(1) في هـــذا الإطار و على سبيل المثال عانت المؤسسات العمومية المحلية بولاية سعيدة ، عجزا ماليا فادحا ، ترتب عنـــــه تراكم ديون بنكية ضخمة على عاتق تلك المؤسسات ، بلغت قيمتها مع خدمات الديون سنة 1994 ما يعـــــادل 776.382.611,99 دج . لمزيد من المعلومات أنظر الملحق 04 ، و كذلك المرجع : مديرية أملاك الدولة بولاية سعيدة ، تقرير خاص بتصفية المؤسسات العمومية المحلية بولاية سعيدة . 1998 ، ص 11 .

و للتخفيف من حدة هذه الأزمة لجـــات إلى الإعتماد على دعم مالي تتحصل عليه من ميزانية التسيير للجماعة المحلية التي أنشأتهـا ؛ إلا أن تفاقم الوضع الإقتصادي العام و ما ترتب عنه من انخفاض دعم الدولة للجماعات المحليـة ، قامت السلطة المركزية بإصلاح أولي كان الغرض منه تطهير المؤسسات العمومية المحلية ، و هــــــو إجراء سمح بتحديد مجموع المؤسسات التي أصبحت تعيش شلل تام في نشاطها .

تجسيدا لذلك ، أصدر رئيس الحكومة منشورا رقم 28 بتاريخ 1995/08/15 ، حدد بموجبه أهم النشاطات المحلية المقترحة للخوصصة من طرف الولايات، و المتمثلة في تلك التي يكون إنتاجها ليس له تأثير و إخلال بنظام السوق أو العمل، و هي تشمل الفندقة ، التجارة الصغيرة ، الوحدات الإنتاجية الصغيرة ، الحرف ، الوحدات التجارية و النقل .

انطلاقا من هذه القاعدة و على أساس المعطيات المتوفـرة حول هذه النشاطات ذات الطابع المحلي ، قرر مجلس الحكومة في اجتماعه يوم 25 أكتوبــــر 1995 الإلتزام على البدء – بصفة أولوية – في العمليات المتعلقة بخوصصة تلك النشاطات،وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانوني البلدية و الولاية . و كذا قانون الأملاك الوطنية ، و ذلك من خلال أحكام التعليمة رقم 1380 الصادرة في 1995/11/20 ،و التي أرسلها وزير الداخلية إلى الولاة، حاثا إياهم على المبادرة في مباشـــرة عمليات الخوصصة وفقا لقائمة بحوزة وزارته تتضمن جردا إحصائيا لتلك النشاطات .

لقد استثنت التعليمـة كمرحلة أولى ، النشاطات الإقتصادية المحلية ، التي بالإمكان أن تؤثر في حالة خوصصتها أثناء تلك الحقبة، على إستمرارية المرفق العام المحلي ، سيما تلك المرتبطة بقطاع التعليم ، ديوان الترقية و التسيير العقـاري ، الوكالات العقارية ، الحمامات المعدنية ، المؤسسات المكلفة بتسيير المناطق الصناعية ؛ و مـرد هذا الإستثنـــــاء لعدم تأكد الدولة من كفاءة الخواص في إدارة هذه النشاطات .

إن الهدف الحقيقي الذي أقرته الدولة كمبرر لهذه الخوصصة ، يكمـــــــن في منح الجماعات المحلية فرصة لخلق شروط النجاعة الإقتصادية التي تؤهلها لأن تتكيف مــــــع التحولات الإقتصادية الجديدة ، و يجعلها مستعدة ماديا و تنظيميا للإستجابة إلى ما تستدعيه آليات اقتصاد السوق ، و بالتالي تنمي روح المبادرة و فكرة تحقيق الإنتاجية لدى المؤسسات الإقتصادية ذات الطابع المحلي (1) .

---

(1) في هذا المجال و بمقتضى أحكام قانون المالية لعام 1994،بادرت الجماعات المحلية بالجزائر منـذ 1995 ، إلى عرض عدة نشاطات ذات طابع محلي للخوصصة ، و هذا بعد أن تم حل المؤسسات العموميـــة المحليـــة المشرفة عليها وفقا لمداولة يصادق عليها المجلس الشعبي الولائي في حالة المؤسسات الولائية والمجلس الشعبي –

تفاديا لسوء فهم الإجراءات المتعلقة بهذه العملية ، أفادت وزارة الداخلية الـــولاة بتعليمة منهجية (note methodologique) رقم 1576 بتاريخ 1996/11/09 تشرح لهـــم فيها الكيفيات و الجوانب الواجب إحترامها أثناء عملية الخوصصة (1) .

كما سمحت هذه التعليمة المنهجية بتحديد تقنيات ، تساعد على تعيين أهم الأنشطة الإقتصادية المحلية القابلة مؤسساتها للخوصصة ؛ مـــــن ذلك حرصها على ضرورة احترام – أثناء عملية الخوصصة – أحكام قانون البلدية في مواده من 133 إلى 138 و كذلك قانون الولاية في مادته 118 ، اعتبــــــارا أن هذه المواد القانونية أعطت للجماعات المحلية أولوية الإستغلال المباشر لمختلف الأنشطة الإقتصادية المحلية ، كونها مرافق عامة محلية هامة،و عليه فإن الخوصصة ينبغي أن لا تمس أصل ملكيتها بل فقط طرق تسييرها ، و هو ما يسمـــــــى بخوصصة طرق التسيير ، حسب ما تطرقنا إليه سابقا و نص عليه قانون الخوصصة رقـــــم 22/95 سالف الذكر (2) .

لقد سمحت هذه التعليمة رقم 1576 بتحديد مستويات وأشكال الخوصصة للأنشطة ذات الطابع المحلي بحسب طبيعة كل نشاط ، كأن يكون يشكل النشـــاط مصلحة عمومية بلدية أو ولائية أو نشاط ذا طابع صناعي أو تجاري أو حرفي ؛ و هــــو ما يعرف بمستويات الخوصصـــــــــة .

4-1/ مستويات الخوصصة على الصعيد المحلي :

يمكـن تحديد في هذا العنصر مستويين إثنين هما المصالح العمومية المحلية ، و مستوى النشاطات ذات الطابع الصناعي ، التجاري أو الحرفي .

= البلدي في حالـــة المؤسسات البلدية . إلا أن العملية بقيت بطيئة و لم تستقطب إهتمام الخواص لمزيد من المعلومات أنظر : C.E.N.E.A.P , Etude portant sur la privatisation des activités a caractére local , novembre 1999 , p 38 .

(1) عقبت هذه التعليمــــــة ، تعليمة أخرى رقم 126 صدرت عن نفس الوزارة بتاريخ 27/ 1999/02 تتعلق بكيفيات إستعمال الموارد المالية الناجمة عن عملية خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطيـــــة الشعبية ، رئيس الدولة ، أمر 22/95 يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 48 صادرة في 1995/09/03) ، المادة 338 ، ص 14 .

أ- المصالح العمومية المحلية :

مثـــل ما تقدمنا بذكره في المبحث الثالث من الفصل الأول ، فإن المصالح العمومية مؤسسات تنشئهـــــــا البلدية أو الولاية بمقتضى مداولة ، قصد التكفل بأداء خدمات للمواطنين ، كتوزيع المياه الصـالحة للشـــرب ، تطهـــير المياه المستعملة ، رفع القمامات المنزلية ...إلخ ، و هي مصالح تستغل بطريقة مباشرة (الإستغلال المباشر) من طرف البلدية أو الولاية أو بطريقة غير مباشرة في شكل مؤسسة عمومية بلدية أو ولائية حسب الحالة .

و بالتالي فإن خوصصة هذه المصالح لا تتم بالمفهـــوم الذي جاء به قانون الخوصصة 22/95لسبب وحيد أن مالكها هي الجماعة المحلية التي أنشأتها وهذا يعني بأنها غير مستقلة . لذلك رأت الإدارة المركزية الوصية أنه من الأليق أن يكتفـي بخوصصـــة فقط جانب التسيير فيها ، و عليه تمت عملية إحصاء تقييمي لتلك المصالح العموميـــة المحلية ، سمح بترتيبها على حسب أهميتها و درجة ضرورتها للمنفعة العامة ، و كانت نهايتها اتخاذ قرارات بشأن تلك المصالح العمومية التي يتم إنتقاؤها من طرف الجماعة المحلية للتنـــــازل عن تسييرها لصالح القطاع الخاص بناءا على دفتر الشروط . و هو ما سوف نتطرق له لاحقا .

ب- النشاطات الصناعية ، التجارية أو الحرفية :

نصـــــت أحكام منشور رئيس الحكومة رقم 28 بتاريخ 1995/08/15 بأن عملية خوصصة النشاطـــات الإقتصادية المحلية التجارية ، الصناعية أو الحرفية ، لا تتم إلا بمشاركة الشركات العمومية القابضـــة ؛ أما من الناحية الإقتصادية ، فإن خوصصتها تفترض بالدرجة الأولى أن تكون أنشطة تعانـــي نقصا في الإنتاجية أو ثقلا في تكاليف الإنتاج ، و هي بذلك تنحصر في مجموع الانشطة الإقتصاديـــة التي تود الدولة التخلي عنها (Desengagement) مثل : الفندقة ، المطاعم ، النقل ، الحمامات المعدنية ، الحرف ... إلخ .

و تفاديا لكل انزلاق أو محسوبيـــــة في عملية الخوصصة ، فإن المسؤولين المحليين المعنيين بها ملزمين على توخي الموضوعية و الشفافية في إجراءات البيع أو التنازل ، خاصـــة أثناء تقييم الأملاك المنقولة أو غير المنقولة للمؤسسات العمومية المحلية المنحلة التي كانـــت مكلفة بهذه الأنشطة (1) .

---

(1) لعشب ، مرجع سابق ، ص 68 .

4-2/ الهيئات المكلفة بالخوصصة على المستوى المحلي :

تنحصر الهيئات المكلفة بعملية خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي في الآتي :

أ- المجالس الشعبية المحلية :

و هي تتنوع بحسب طبيعة النشاط المحلي،فإن كان بلديا يصبح من اختصاص المجلس الشعبي البلدي ، و إن كان ولائيا فإنه من إختصاص المجلس الشعبي الولائي . و لهذه المجالس المحلية أهمية بمكان باعتبارها مؤسسات تقع عليهـــا مسؤولية اختيار النشاطات ذات الطابع المحلي المرغوب خوصصتها ، يليه بعد ذلك إعداد المجلس مداولات بشأن هذه الأنشطة قصد تحديد الأسلوب الذي يراه ملائما لإستغلالها كمنح حق امتياز التسيير .

ب- مصالح المديرية الولائية لأملاك الدولة :

تنحصر مهمة هذه الهيئة في تقديـــم القيمة المالية للنشاطات ذات الطابع المحلي محل الخوصصة، قصد الحصول على قاعدة يحدد بفضلها السعر المناسب الذي ينبغي على المتعامل الإقتصادي الخاص دفعه إذا أراد إستغلال نشاط المرفق العام .

ج- أمين الخزينة العمومية للولاية :

يعتـــــبر من الناحية القانونية المسؤول المحلي المكلف بتسيير حسابات الموارد المالية الناجمة عن خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي .

د- اللجنة المحلية للخوصصة :

هـــي لجنة محلية تنشأ على مستوى كل ولاية (1) ، موضوعة تحت السلطة المباشرة

---

(1) Direction general du domaine national , recueil de texte : instructions , circulaires , notes . Alger : ministère des Finances , 1995 , p 37 .

للوالي ، تتشكل من الكاتب العام للولاية رئيسا لها ، و عضوية كل من مدير أملاك الدولة ، مديـــــر التخطيط و التهيئة العمرانية ، المدير التقني المعني بقطاع النشاط محل الخوصصة ، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للنشاطات ذات الطابع البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي فيما يخص تلك ذات الطابع الولائي .

تتمثـــــــل مهام اللجنة في الآتي :

– توضيح الخطـــــوط العريضة لبرنامج الخوصصة و إنهائه ، عن طريق إتمام دفتر الشـــــروط .

– استلام مداولات حل المؤسسات العمومية المحلية ، بعد المصادقة عليها من طرف المجالس الشعبية المحلية (البلدية أو الولائية) .

– الإلتـزام بمساندة أو عدم مساندة كل نشاط إقتصادي ذا طابع محلي ، بعد إجراء تحليل تقييمي و موضوعي لها .

– إشهـــــار عملية الخوصصة عبر وسائل الإعلام (appel d'offre) ، مع تعيين محضـــر قضائي أو موثق يتكلف باستلام ملفات الخواص المعنيين بالصفقة مع الحرص على فتح الأظرفة بكل شفافية في جلسة علنية .

– الحرص التام على كتمان كل المعلومات و عدم خروجها .

– موافـــات اللجنة المحلية لمراقبة عمليات الخوصصة ، عن طريق تقارير كتابية بكل مراحل سير العمليات الخاصة بالخوصصة .

– مباشـــــرة دراسة و إنتقاء العروض المناسبة مع تحرير تقرير مفصل حول العرض الذي وقع عليه الإختيـــــار ؛ و ينبغي أن يتضمن – أي التقرير – الجوانب الموضوعية التي دفعت إلى اختيار العـــــرض ، و الذي يحول عند الإنتهاء من كتابته إلى اللجنة المحلية لمراقبة عمليات الخوصصة .

في هذا المجال يجـــب التذكير ، أن العمال الذين كانوا يعملون في المؤسسات المحلية التي كانت تستغل النشاط المـــــراد خوصصته ، بإمكانهم الإنتظام في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة أو شركة أسهم ، و بذلــــك يصبح لهم الحق في الإستفادة – إذا ما رغبوا استغلال النشاط المحلي محل الخوصصة – من تخفيـــــض بنسبة 15 % من المبلغ الذي تحدده مديرية أملاك الدولة بالولاية مقابل استغلال النشاط ، علـــى شرط أن يتم تسديد المبلغ في أجل زمني لا يتعدى الشهر ، إبتداءا من يوم إعلان عن العـــــرض المختار ، و في ختام هذه العملية تلجأ اللجنة سابقة الذكر إلى موثق لإعداد عقد بذلك .

هـ - اللجنة المحلية للتحقيق و مراقبة عمليات الخوصصة :

تتمركز هذه اللجنة مثل اللجنة السابقة على مستوى كل ولاية ، و هي تتشكل من الأعضاء التاليـــين :

- أحد القضاة المختصـــين في قانون الأعمال (le droit des affaires) بصفته رئيسا لها ،
- أمين الخزينة العمومية للولاية عضوا ،
- رئيس المجلس الشعبي الولائي عضوا ،
- ممثل عن نقابة العمال الأكثر تمثيلا على مستوى الولاية عضوا .

أما مهام هذه اللجنــــــــة يمكن تلخيصها في الميادين الآتية :

- السهر على التطبيق الصارم لقواعد الشفافية و عدم التمييز أثناء سير عمليات الخوصصة.
- لها حق المشاركة إلى جانب اللجنــــــــة المحلية للخوصصة ، في دراسة الملفات المتعلقة بالمؤسسات و النشاطات المراد خوصصتها ، مع وضع تقييم أولي للملفات المقبولة .
- التكفل بضمان إشهار أوسع للنتائج و الأحكـــــام التي تنتهي لها عملية الخوصصة على المستوى المحلي . في هذا الصدد تفتح هذه اللجنة علـــى مدى 15 يوما الموالية للإعلان عن النتائج سجلا بمقر الجماعة المحلية المالكة للنشاط محل الخوصصـــــة أو بيع أصول المؤسسات العمومية المحلية المنحلة ، قصد تمكين المواطنين تسجيل احتجاجاتهـــم ضد عملية التنازل عن النشاط أو البيع للأصول .

و بناءا على التنظيم المعمول به في هذا المجال ، يفرض علـــى الجهة المشتركة لأصول المؤسسة المحلية المنحلة أو التي فازت بحق التنازل عن استغلال النشـــاط ، إيداع المبلغ المالي الذي رسى عليه البيع في حساب بنكي تابع لأمين الخزينة العمومية بالولاية .

و لفهم أكثر للطريقة المتبعة في عملية الخوصصة على المستــــوى المحلي ، حددت التعليمة الوزارية 1380/95 سابقة الذكر ، دفتر شروط يبين بالتفصيل المقاييـــس و الشروط المطبقة أثناء البيع عن طريق المزاد العلني للأملاك الخاصة بالجماعات المحلية ، و الذي يفترض أن يتضمن :

- موضوع الأصول محل البيع ، كأن يكون محلا تجاريا ، مطعما ، فندقا ... إلخ .
- تحديد و توضيح كل المعطيــــــات و المواصفات التي تتميز بها المؤسسة موضوع البيع (الموقع الجغرافي ... إلخ) .
- هوية المالك الأصلي لتلك الأصول ، كأن يكون العقار ملكا للبلدية أو الولاية .

– تحديد الإطار القانوني و الكيفيات التي تتم بها (1) .

– تحديد السعر القاعدي و الوثائق الواجب توفرها في ملف كل شخص يهمه ذلك،على أن يتم الإعلان عنها في الصحف ووسائل الإعلام الأخرى إن أمكن ذلك ، أيـن يتم توضيح ما يلـــــــي :

- الوثائق المطلوبة في الملف .
- المكان و الهيئة المخصصة لسحب دفتر الشروط .
- تعيين الأملاك موضوع البيع .
- الآجال المحددة لإيداع العروض .
- تاريخ و مكان فتح الأظرفة (l'ouverture des plis) .
- تاريخ و مكان المزايدة .
- الإلتزامات و تعديل العروض .

– الضمانـــات و الكفالات ، في هذه النقطة يحرر كل شخص مزايد ضمانا ماليا باسم أمين الخزينة ، يمثـــل 5 % من القيمة المالية للعرض المقبول ، على أن يتم حسابها في مبلغ البيع الذي يدفعه لاحقا (2) .

– كيفية تغيير و تحويل الملكية .

– إكتساب عمال المؤسسة المتنازل عنها 15 % من سعر البيع .

– الكيفية الشكليـــة لتقديم العروض كأن تكون في ظرف مزودج مغلق تكتب عليه عبارة " لا يفتح " يودع لدى أمانة اللجنة المحلية للخوصصة .

في آخـــــر هذه النقطة ، و بناءا على ما تم التطرق إليه فيما يخص الإطار القانوني و الترتيبات التنظيمية و الهيكليـة لعملية الخوصصة على مستوى الجماعات المحلية ، شهدت هذه الأخيرة منذ سنة 1995 الإنطلاق في تجسيد هذه العملية ميدانيا وفقا لتسلسل مرحلي .

3-4/ المراحل التطبيقية لعملية الخوصصة :

لقد مرت عملية خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي أثناء تطبيقها بالمراحل التالية :

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة المالية ، تعليمة رقم 1380 بتاريخ 1995/11/20 تتعلق بخوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي .

(2) C.E.N.E.A.P , privatisation des Activités à caractère local : synthése finale . Juin 2000 , p 03 .

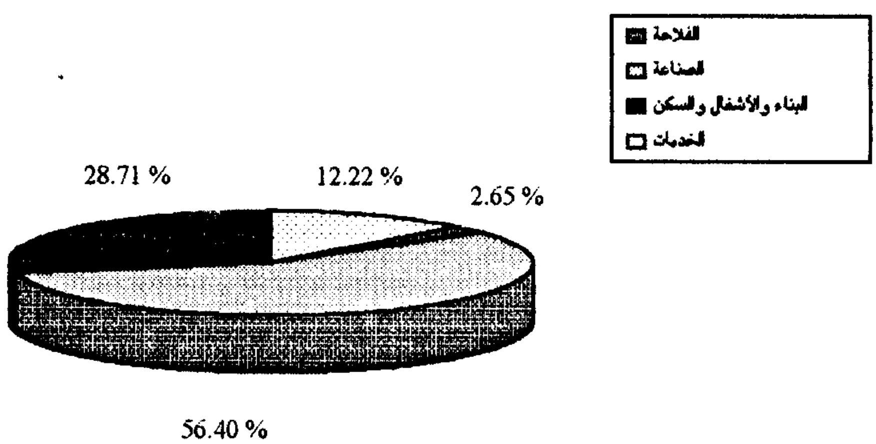
أ- مرحلة حل المؤسسات العمومية المحلية :

تعتبر هذه المرحلة كتمهيد لخوصصة النشاطات ذات الطابع المحلـــــــي إذ قامت الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) بمباشرة إجراءات تصفية المؤسسات العموميـــة المحلية التي ثبت إفلاسها ، حيث أصدرت المجالس الشعبية المحلية مداولات حل للعديد من تلـــك المؤسسات ، بعد أن أصبحت هذه الأخيرة تتكبل في ديون طائلة أدى بها في أحيان كثـــيرة إلى عجزها حتى على دفع مستحقات أجور عمالها : الأمر الذي يفسر بأنها أضحت عالـــة على الجماعة المحلية التي أنشأتها .

في هذا المضمار جاء المرسوم التنفيذي 294/94 المؤرخ في 1994/09/25 موضحـــا كيفيات و إجراءات حل و تصفية المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعـــــــي و التجاري ، أعقبه قرار وزاري رقم 18 بتاريخ 1994/11/09 تضمن تقنيات تطبيق أحكـــام المرسوم سالف الذكر . تطبيقا لنص المادة 180 من قانون المالية لسنة 1994 (1) .

في هذا الإطار ، و إلى غاية 30 جوان 1998 ، سجل على المستوى الوطني حـــــل 679 مؤسسة عمومية محلية تنتمي لقطاعات أنشطة مختلفة بحسب ما توضحه الدائرة النسبية أدنـــــــــاه (2) :

رسم بياني خاص بالمؤسسات العمومية المحلية المنحلة على المستوى الوطني حسب قطاعات النشاط إلى غاية 1998/06/30



---

(1) الجمهوريـــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعي رقم 18/93 يتضمن قانون المالية لعام 1994،(الجريدة الرسمية ، العدد 88 بتاريخ 1993/12/30) المادة 180،ص 37 .

(2) المجلس الوطني الإقتصادي و الاجتماعي ، مرجع سابق ، ص 55 .

مـــن خلال هذا الرسم البياني يظهر قطاع الصناعة أكثر القطاعات الإقتصادية التي تعرضت مؤسساتـــه العمومية المحلية للحل ، حيث قدرت بـ 383 مؤسسة صناعية و هو ما يعادل نسبة 56,4 % ،يليه قطاع البناء و الأشغال العمومية والسكن بمجموع 195 مؤسسة ثم قطاع الخدمات بـ 83 مؤسسة و في الأخير قطاع الفلاحة بنسبة 2,65 % أي 18 مؤسسة عمومية محلية .

و نتيجة لهذا الحل،تم تسريح عدد كبير من العمال،فحسب حصيلة وضعتها المفتشية العامة للعمل سنة 1998 (1) ، قـــدر عدد العمال المسرحين من المؤسسات العمومية المحلية المنحلة على المستوى الوطني بـ 83623 عاملا ، منهـم 51557 عامل كانوا يعملون في قطاع البناء و الأشغال العمومية و السكن بنسبة 61,7 % مـن العدد الإجمالي للعمال المسرحين ، يليه قطاع الخدمات بـ24522 عاملا مسرحا في حدود نسبـــة 29,3 % ، ثم قطاع الصناعة بمجموع عمال يقدر بـ 6310 عاملا ، و هو ما يعادل نسبة 7,5 % ، لتنتهي الحصة بتسريح 1234 عامل في قطاع الفلاحة بنسبة 1,5 % .

و إذا كان تسريح العمال نتاج منطقي لعملية الحل، فإن مصيرهم بعد إنهاء علاقات عملهم . خلق إشكالا كبيرا ، وجد حله مع صدور التعليمـــة رقم 02 عن رئيس الحكومة بتاريخ 1997/09/05 (2)، التي أعطت لهؤلاء الأجراء (salaries) المسرحـين خيارين : إما الذهاب إلى الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (3) بما في ذلك إحالة بعضهم على التقاعد المسبق وفقا لشروط حددها القانون (4) ؛ أو إختيار الإستفادة من إكتساب أصول المؤسسة المنحلة .

ب- مرحلة إحصاء و تصنيف النشاطات ذات الطابع المحلي :

في خضـــم هذه المرحلة بادرت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، بإجراء إحصاء

(1) المرجع نفسه ، ص 54 .

(2) الجمهوريـــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، تعليمة رقم 02 تتعلق بالتنازل عن أصول المؤسسات العمومية المحلية الغير مستقلة و المنحلة لفائدة عمالها .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعي رقم 10/94 يحدث التقاعد المسبق (الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، الصادرة في 1994/06/01) ، ص 08 .

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،رئيس المجلس الأعلى للدولة،مرسوم تشريعي رقم 11/94 يتعلق بالتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لاإدارية لأسباب إقتصادية ، (الجريـــدة الرسمية، العدد34، الصادرة في 06/01/ 1994) ، ص 12 .

شامل لكل النشاطات ذات الطابع المحلي سواء النشاطات الخاصة بالبلديات أو تلك المتعلقة بالولايات ؛ و قد أفضت هذه العملية الإحصائية إلى تحديد 53066 نشاطا محليا،منها 52599 نشاطا ذا طابع بلدي و 467 نشاطا تابع للولاية (1) .

بعدها صنفت النشاطات المحصاة في إطار ثلاثة مجموعات هي (2) :

- نشاطات ذات طابع محلي في شكل مصالح عمومية ذات مردودية service publique rentable .

- نشاطات ذات طابع محلي لمصالح عمومية عديمة المردودية service publique non rentable .

- نشاطات ذات طابع تجاري أو سياحي أو حرفي .

ج- مرحلة مباشرة الخوصصة:

بناءا على عمليتي الإحصاء و التصنيف ، تم اقتراح ما يقارب 880 نشاطا محليا للخوصصة ، و هو ما يعادل 1,65 % من النشاطات ذات الطابع المحلي المحصاة . في ذات الصدد و بالرغم من هذه النسبة القليلة من النشاطات المقترحة ، لم يتم خوصصة في نهاية المطاف و إلى غاية جوان 2000 إلا 131 نشاطا محليا ، مما يشكل نسبة ضئيلة جدا لا تتعدى 0,24 % من النشاطات المحلية المحصاة .

من خلال هذه الحقائق و المعطيات الميدانية ، تبدو أن عملية خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي لا زالت بعيدة عن الأهداف المرجوة منها ، بالنظر إلى النسبة الضعيفة من النشاطات المخوصصة رغم مضي خمس سنوات على الإنطلاق في العملية (2000/1995) ، الأمر الذي يجعل فرضية فشل هذا الإصلاح الإقتصادي في مرحلته الأولى واردة و نزداد بها يقينا من يوم لآخر .

إن ضعف وتيرة عملية خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي،أثرسلبيا على التنمية المحلية ، و اعاقها عن خلق ديناميكية استثمار محلي ،يشارك فيه القطاع الخاص الذي-إذا ما توفرت له الظروف الملائمة -بإمكانه أن يحقق إنعاشا للإقتصاد المحلي ، و أن يخلق مناصب

(1) C.E.N.E.A.P , op.cit , p 03 .

(2) لمزيد من التفاصيل عن هذه الأنشطة أنظر الملحق رقم 5 .

عمل جديدة تخفف من حدة البطالة المتزايدة باستمرار .

أمام هذه الوضعية الغير المرغوب فيها ، من الضروري بمكان الإستقصاء عن أهـــم المعوقات التي تحول دون نجاح عمليةالخوصصة على المستوى المحلي،باعتبارها إصلاح يسمح بأن تتحول الجماعات المحلية إلى نظام المسؤولية الكاملة في تحمل تكاليـف عملياتها الإنتاجية و الخدماتية ، و يجعلها تحكم الرشادة الإقتصادية أثناء أي قرار تنموي محلي تتبناه ، و بالتالي تكون جديرة بأن تخلق نمط تسيير إداري ناجع لأنشطتها المحلية و لممتلكـــــات مؤسساتها العموميـــــــة .

4-4/ معوقات الخوصصة على المستوى المحلي :

يمكــــــن حصر أهم المعوقات في الآتي (1) :

أ- خصوصيات البيئة السياسية و الإقتصادية للجماعات المحلية :

يعتبر التاريخ الذي انطلقت فيه عملية خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي، ظرفا زمنيا غير مناسب تماما لأن تنجح هذه العملية ، و السبــــب يعود في ذلك بدرجة أولى إلى العامل الأمني ، أيـــــن عرفت معظم ولايات و بلديات الجزائر منذ 1993 وضعا أمنيا غير مستقر ، دام إلى غاية نهاية 1999 ، و هو ما شكل مكبح أبطأ وتيرة تطبيـــــق عمليـــة الخوصصة ، و ذلك لإعتبارين إثنـين :

أولهما يتمثل في عــــدم اهتمام المسؤولين المحليين بهذه العملية ، طالما أن أولويات انشغالهم كان منصبًا على ضمان الأمن . أما الإعتبار الثاني – و هو مرتبط بالإعتبار الأول – ينحصر في إحجام المتعاملـين الإقتصاديين الخواص على المخاطرة بالإستثمار في العديد من المناطق البلدية و الولائية تتميـز بعدم إستقرارها الأمني ؛ بالإضافة إلى تخوفهم من المغامرة في استغلال تسيير مصالح عموميـــة بلدية و ولائية غير مضمونةمردوديتها . هذا إن دل على شيء إنما يدل بأن هنالك العديـــــد من الولايات ، خاصة الولايات الداخلية و الصحراوية تفتقر إلى متعاملين اقتصاديين محليـــــين خواص ذووا تجربة في مجال استغلال تسيير المصالح العمومية وفقا للطرق القانونية المتاحة .

(1) C.E.N.E.A.P , etude portant sur la privatisation des activités à caractére local , op.cit , p 38 .

ب- تناقضات الإطار القانوني المنظم لعملية الخوصصة :

يشكـــــل هذا الجانب عائقا هاما دفع بالمسؤولين المحليين إلى التخوف من عملية خوصصة النشاطـات ذات الطابع المحلي و التردد في مباشرتها كونها – حسب اعتقادهم – هدرا و خسارة لمـوارد مالية دائمة ، بمقدورها أن تكون دعما ماليا يخفف من عجز ميزانية الجماعات المحلية .

و لعل مكمـــن التخوف ربما يرتبط بالغموض الذي يكتف الإطار القانوني المنظم للعملية ، سيما التعليمـة رقم 126 سالفة الذكر و التي تنص في مادتها الثانية على ان الموارد الناجمة عن خوصصة النشاطـــات ذات الطابع المحلي سواء البلدية أو الولاية ، يتم دفعها في حساب جاري مفتوح على مستـــوى الخزينة العمومية بالولاية ، و بالتالي تصبح مقيدة في ميزانية الولاية في المادة 799 بعنوان " موارد استثنائية " .

و إذا كـــان هذا الإجراء العملي لا يطرح أي إشكال في حالة خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي التابعة للولاية ، فـــــإن ذلك قد يشوبه الغموض و التخوف في حالة النشاطات المحلية التابعة للبلدية ، حيث يصبـــح بإمكان الوالي باعتباره آمرا بالصرف لميزانية الولاية ، حق التصرف في هذه الموارد المالية ، مما يخالـــــف أحكام القانون البلدي 08/90 و يترجم كتدخل في تسيير أموال يعود أصل ملكيتها للبلدية .

ج- جهل بعض المسؤولين المحليين ببرنامج الخوصصة :

إن ما يميـز تسيير الجماعات المحلية بالجزائر خلال عقد التسعينيات ، عدم الإستقرار في مجالسها المحلية المنتخبـــة ، فمنذ 1991 و إلى غاية 1997 عرفت الولايات 48 و البلديات 1541 نظام تسيير إداري محلـــي قائم على ما يعرف بالمندوبيات التنفيذية ، مما فتح الباب إلى ان يعتلي بعض الأشخاص مناصب المسؤولية على مستوى المجالس البلدية و الولائية،واضعين نصب أعينهم ضمان الحد الأدنى لأداء الخدمات العمومية ، الأمـــــــر الذي جعل عملية الخوصصة لا تحظى بالأولوية أثناء التفكير في العمل التنموي المحلي .

و بالرغم من تنظيم إنتخابات محلية في 23 أكتوبر 1997 ، و تشكيـــــل مجالس محلية منتخبة ، إلا أن العملية لم تراوح مكانها ، و بقي التردد و التباطؤ في فتح ملـــف خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي سمة غالبة على سلوكات المسؤولين المحليين (المنتخبـــين) ، إذ قلما يفتح النقاش حول هذا الملف أثناء عقد الدورات التي تنظمها المجالس المحلية. و السبب

الحقيقي في ذلك يرجع إلى جهل بعض القيادات المحلية لا سيما العنصر المنتخب لأهـداف المتوخاة من هذا البرنامج الإصلاحي ، و عدم معرفتهم الكافية بالإجراءات التي تتحكـم فـي إنطلاقتها (1) .

في نفـس السياق ثمـة سبب سياسـي بإمكانـه أن يحـول دون نـجاح عمليـة خوصصة النشاطات ذات الطابـع المحلـي بالجزائـر ، يتمثـل في صعوبة تحقيق وفاق فيما بين ممثلـي الكتل الحزبية داخل المجالس المحليـة ، إلى درجة أن مـن الأعضـاء المنتخبيـن مـن يغلـب مصالـحه الحزبيـة الضيقة على المصالح العمومية للولاية أو البلديـة التي ينتمي إليها .

من جهة أخرى لوحـظ عدم التقييم الموضوعـي للقيمـة الماليـة لبعض الأجهزة و العقارات المراد بيعها بعـد حل المؤسسـات العمومية المحلية ، حيث كان هنالك تحايل و تلاعب فـي شـراء تلـك الأجهـزة و الممتلكات بأقل الأثمان .

أمام كل هذه المعوقـات التي تحول دون نجاح عملية خوصصـة النشاطـات ذات الطابـع المحلي بالجزائر ، لابد من التساؤل عن طبيعـة الحلول الممكنة لها ؟ .

5-4/ الحلول المقترحة :

إن تحليـل المشاكل التي تعيق نجاح عملية خوصصـة النشاطـات ذات الطابع المحلي ، و الإنعكاسـات السلبية من وراء ذلـك علـى وتيرة التنميـة المحلية ، يستلزم مستقبلا ضرورة التفكير في خلق شروط أكثر تحفيزا يسمح بتهيئة مناخ يجذب إهتمام القطاع الخاص للإستثمار ، نذكر منها :

– تنظيم أيام دراسيـة و نـدوات ولائية لكون الغرض منهـا إعلام و توعية المسؤولـين المحليين (المنتخبين و المعنيين) بأهمية العملية ، كونهـا محـورا أساسـيا للإصلاحـات الإقتصادية في الجزائر من جهة ، و وسيلة لإدماج القطاع الخاص في العمل التنموي المحلي من جهة ثانية .

---

(1) مقابلة مع السيد / حسين الطاهر ، رئيس دائرة التنمية المحلية بالمركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل الإحصاء ، يوم 27 فبراير 2001 .

إن مثل هذه اللقاءات و الاجتماعات تشكل مجالا حيويا للنقاش الحر و الصريح بين المسؤول المحلي و الباحث الجامعي و الخبير في شؤون التنمية المحلية ، مما يعطي إمكانية إجراء دراسة مقارنة لاختيار أكثر أساليب الخوصصة ملاءمة للنشاطات ذات الطابع المحلي؟ .

– مطالبة وزارة الداخلية بإدخال تعديل قانوني يخول بمقتضاه تخصيص حساب جاري مستقل على مستوى الخزينة العمومية للولاية ، تودع فيه الموارد المالية الناجمة عن خوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي التابعة للبلدية فقط ، على النحو الموجود عليه في التعليمة 126 سالفة الذكر ، و هذا تفاديا لاستعمالها من طرف الوالي في نشاطات لغير فائدة البلدية المعنية .

مثل هذا الإجراء القانوني ، يقلل من تخوف المسؤولين البلديين ، و يمنح لهم أمانا بأن أموال ممتلكات بلديتهم المحصل عليها بعد عملية الخوصصة تحت تصرفهم ، يمكنهم أن ينفقوها في المجالات التي تهم تنمية البلدية منها :

- تسديد ديون البلديات ،
- شراء تجهيزات و معدات مكانيكية لصالح البلدية .
- تجسيد مشاريع التجهيز .
- اكتساب عقارات يمكن إستغلالها مستقبلا للقيام بأنشطة اجتماعية ، اقتصادية أو ثقافية .
- و أخيرا تمويل مشاريع استثمارية منتجة بالشراكة مع المتعاملين الإقتصاديين الخواص .

ـ الخلاصة و الاستنتاجات :

يبدو أن النتيجة الرئيسية المستخلصة من هذا الفصل،هو أن الإصلاحات الإقتصادية التي قامت بها الجزائر في مطلع التسعينيات ، و التي كانت تحت شعار الإنفتاح نحو إقتصاد السوق، لم تكن في حقيقتها إلا محاولة لإيجادحلول تخفف من وطأة التدهورالذي أصاب البنى الإقتصادية و الإجتماعية للمجتمع ، تجلى في ظهور أزمة سياسية ، إقتصادية و اجتماعية عاشها الشعب الجزائري آنذاك،بالإضافة إلى دوافع خارجية حتمت وجود هذه الإصلاحات الإقتصادية ، تمثلت على وجه التحديد في قيام ملامح نظام عالمي جديد يقوده القطب الرأسمالي . و دور بعض المؤسسات النقدية الدولية و المنظمات العالمية كصندوق النقد الدولي والمنظمة العالمية للتجارة .

و قد خلصنا من جهة ثانية إلى توضيح انعكاس هذه الإصلاحات من الناحية النظرية و التطبيقية على التنمية المحلية بالإقتصار على إصلاحين هما قانون الإستثمار و الخوصصة ، لما يشكلانه من أدوات قانونية تصب في تحقيق شروط السياسة التنموية الجديدة .

فالإستثمار نعني به،كل عمل يباشره شخص أو مجموعة من الأشخاص،بهدف تطوير نشاط معين ، مستعملين في ذلك الأموال و المهارات الفنية ، تنحصر صوره في شكلين : إستثمار مادي و آخر تقني.و من أهم المراحل التاريخية التي عرفها مسار تطور الإستثمار في الجزائر منذ الإستقلال ، هنالك ثلاث : مرحلة الإستثمار المقيد ثم مرحلة الإستثمار المختلط و أخيرا مرحلة الإستثمار الحر .

ففي خضم هذه المرحلة الأخيرة،أصدرت السلطة الحاكمة مرسوما تشريعيا(12/93) يتعلق بترقية الإستثمار ، بالإضافة إلى توفيرها لكافة التسهيلات و الضمانات القانونية وطنيا و دوليا قصد جذب المستثمر الأجنبي ، من ذلك توقيع الجزائر على عدة إتفاقيات دولية لضمان الإستثمارات و كذلك إنشائها على المستوى الوطني الوكالة الوطنية لدعم و ترقية الإستثمار .

و بغرض توطين النشاط الإستثماري على مستوى الجماعات المحلية،وضعت السلطة الحاكمة بعض الأطر التنظيمية و الهيكلية من ذلك إنشاء ما يعرف بالمناطق الخاصة و كذلك المناطق الحرة ، و إحاطتهما بقانون يعطي كثيرا من التسهيلات و التحفيزات الضريبية لكل من أراد الإستثمار بتلك المناطق بالإضافة إلى ذلك و تشجيعا للإستثمار المحلي عمدت السلطة الحاكمة ممثلة في وزارة الداخلية إلى تنصيب لجان ولائية(CALPI)مهمتها مساعدة تمركز الإستثمار على مستوى الولايات و البلديات .

إلا أن هذا الإصلاح الإستثماري الجديد ، واجهه أثناء التطبيق الميداني عـــدة مشاكـــل ذاتيـــة و موضوعيـــة ، حالت دون نجاحـــه بالشكـــل الـــذي كان مخططا له ؛ إذ أن التعقيدات البيروقراطية المتعمدة أثناء دراسة ملفات المشاريع الإستثمارية ، و تفضيـــل استخدام معيار المحاباة و الرشوة في قبول الملفات ، و نقص التوعية و الإعـــلام اللازميـــن للمستثمر بسبـــب قلة تنظيـــم الملتقيات و الأيام الدراسيـــــة التي تعني بهذا الموضوع ، و عـــدم الإستقـــــرار السياسي و الأوضاع الأمنية المتدهورة ، كلهـــا أسباب شاركـــــت في عدم تشكيل مناخ لإستقطاب المستثمرين .

و لتفادي مثـــل هـــذه المعوقـــات ، ينبغـــي خلق تصور جديـــد يسمـــح بترقية الإستثمار المحـــلي ، وفقا لإستـــراتيجية تقوم على أساس دراسة الوســـــط المحلـــــي لكـــل جماعة محلية ، و إعادة تفعيـــل دور اللجان المحلية للمساعدة مـــن أجل تحديـــد و ترقية الإستثمار (CALPI) ، بالإضافـــــة إلـــى تعميم إنشاء مكاتب ولائية للوكالة الوطنيـــة لدعـــم و ترقيـــــة الإستثمار (APSI) .

أما فيما يخص الخوصصة كثـــاني اصلاح إقتصادي ، تبـــدو إجـــــراءا تصحيحيا ، يسمح بتحويل ملكية بعض وسائل الإنتـــــاج أو حق التسيير من القطاع العـــام (الدولة) إلى القطاع الخـــاص .

هـــذا التوجـــه سلكتـــه عـــدة دول ناميـــــة بما فيها الجزائر ، بسبب عدة مبررات نظرية ترى بأن الخوصصـــة تعود بالفائدة علـــى الطرفين الدولـــة والخـــــواص. بحيث تفسح للقطاع الخاص مجالا حرا لممارســـة النشاط الإقتصـــادي لايقيده في ذلك إلا قوانين إقتصاد السوق،خصـــوصـــا أنـــه قطـــاع لديـــه من الإمكانات و المؤهلات المالية و التقنية ، ما يجعله يحقق نجاعة في التسيـــير و كفـــاءة في إدارة المؤسسات الإقتصادية .

و بالنسبة للقطاع الإقتصادي العام ، بإمكان الخوصصة أن تخفـــض مـــن الخسائـــر الماليـــة التي لطالما ورطتـــه فيهـــا قرارات سياسية لا تعطي أدنى إعتبـــــار لواقع المؤسسة العموميـــة الإقتصاديـــة .

و للخـــــوصصة أشكـــــال مختلفـــــة منهـــا:خوصصـــــة التسييـــر،كأن يتبـــع فـــي تسييـــر المرافـــق العامـــة وفقـــا لنمـــط و مناهـــج التسييـــــر المنتهجـــة فـــي إدارة المشـــاريع الخاصـــة ، بـــدون أن يتعـــدى ذلك إلـــى إمتـــلاك أصولـــــها .و يتـــم وفقـــا لثـــلاث تقنيـــات إداريـــة تتمثـــل فـــي إستقلاليـــــة

المؤسسة العمومية ، تأجير المؤسسة العمومية إلى شركة خاصة وأخيرا إبرام عقد تسيير يمنح امتياز معين للخواص في استغلال جزء من ممتلكات المؤسسة العامة .

أما الشكل الثاني ،فهو خوصصة رأس المال العمومي سواء عن طريق تمكين العمال من شراء رأسمال مؤسستهم المنحلة ، أو مشاركة القطاع الخاص بامتلاك بعض أسهم هذه المؤسسة ، و إما بيع أدوات الإنتاج و أسهم المؤسسة في المزاد العلني .

و من الأسباب الكامنة وراء ظهور الخوصصة في الجزائر، هنالك أسباب داخلية تتمثل في العجز المالي الذي أضحت تعاني منه المؤسسات العمومية الإقتصادية الوطنية والمحلية،و الذي يرجع بدوره إلى كونها ابتعدت عن الرشادة الإقتصادية سواء على مستوى الإنتاج أو التوظيف ، حيث أصبحت خاضعة إلى تلبية مطالب خطاب سياسي مزيف و مما زاد الطين بلة ، امتناع البنوك على منحها قروضا لتسوية ضائقتها المالية التي كانت تعيشها .

أما السبب الخارجي ينحصر أساسا في نقص إيرادات الجباية البترولية للدولة ، بسبب انخفاض أسعار النفط منذ 1986 ، و ما لحقها من ضغوطات على الجزائر كان مبعثها بعض المؤسسات النقدية الدولية مثل صندوق النقد الدولي و البنك العالمي للإنماء و التنمية .

و تقيدا بفكرة البحث ، خلصنا في هذا الفصل كذلك إلى إبراز الإطار القانوني و أهم الترتيبات التنظيمية المرافقة لتطبيق قانون لخوصصة 22/95 على صعيد الجماعات المحلية ،حيث سبق صدور هذا القانون وجود مرسوم رقم 291/94 بتاريخ 1994/09/25 ،سمح بتوضيح كيفيات حل و تصفية المؤسسات العمومية المحلية ، و كذلك المستويات المعنية بذلك و المحصورة في المصالح العمومية المحلية من جهة و المؤسسات العمومية المحلية الصناعية ، الحرفية و التجارية من جهة ثانية .

كما أقام هذا النص التنظيمي ،هيكلا في كل ولاية يتكون من هيئتين (02) هما:اللجنة المحلية للخوصصة و اللجنة المحلية للتحقيق و مراقبة عمليات الخوصصة

إضافة إلى صدور تعليمة أخرى في 1997 ، تحـــــــدد مصير العمال المسرحين نتيجة حل مؤسستهم الـــذي لا يخـــرج عن خيارين ، إما الذهاب إلى صندوق البطالة أو التقاعـــد المسبق و إما إمتـــلاك أسهم من رأسمـــــــــــال المـــؤسسة وفقا للإجراءات التي بينتها التعليمة سالفة الذكر .

بناءا على هذه الترتيبـــات القانونيـــة و التنظيمات الهيكلية و بالنظـــــــــــــر إلى المعطيات الميـــدانية المتوصل إليها جراء الإنطلاق في عملية خوصصة النشاطـــــــات ذات الطابع المحلي ، بدا جليـــا بأن هذه الأخيرة لم ترق إلى المستـــوى الذي يسمــــــح ببلوغ الأهداف المتوخاة منها ، و لا أدل على ذلك فـــي كون نسب النشاطات المحليـــة التي تم خوصصتها إختلفت بدرجات متفاوتة من ولاية لأخرى ، و هـــو مـــا يؤكـــــد وجود عـــدة عراقيل ، لها علاقة بالخصوصيـــات الثقافيـــةو الإقتصاديـــة و الإجتماعية و السياســـة للبيئة المحلية ، بالإضافة إلى التناقض الموجود في الإطـــــار القانوني الذي ينظم هذه العملية .

أمام هذه الوضعية السلبية و بغـــرض دفـــع عملية الخوصصـــــة من جديـــد ، ينبغي على القائميـــن بهذه العمليـــة تـــوفير منـــاخ ملائـــم لنجـــاح الخوصصة ، من خلال تكثيف الأيام الدراسية و الندوات الولائيـــة ، الـــتي تسمـــــــح بإعلام و توعية المسؤولين المحليين حول أهمية هذه العمليـــــة كأداة لتقويـــم الإقتصـــاد المحلي و جعلــــــــه يستجيب للمعطيـــــــات الإقتصادية و الإجتماعية الجديـــــدة . بالإضافة إلى مطالبة وزارة الداخلية بإعادة النظر فيما يخص الغموض الذي يكتنف الإطـــــــــــار القانوني المنظم لعملية الخوصصة .

الفصل الثالث

معوقات التنمية المحلية و آفاقها في الجزائر

– معوقــــات التنميــــة المحليــــة

تعانـــــي البلديات و الولايات في مجال تنميتها المحلية من عدة مشكلات و عراقيل ، تعيق بشكل أو بآخـــــر وتيرة تطور هذه الجماعات المحلية ، و جعلتها تراوح مكانها في عالم يطبعه التغير الإقتصـــادي و الإجتماعي و السياسي المستمر و الدائم . و تبرز هذه المعوقات على الصعيد : الإقتصـــادي ، و الإجتماعي ، و المالي ، و التنظيمي ، و البشري ، و أخيرا الثقافـــــــــــي .

1 - معوقات التنمية الإقتصادية :

يمكن حصر أهم معوقات التنمية الإقتصادية في ثلاثةقطاعات رئيسية هي : الري ، الصناعة و المنشآت القاعدية و الفلاحة .

1-1/ معوقات قطاع الري :

تتقـاذف قطاع الري على مستوى الجماعات المحلية ، مجموعة من المشكلات أعاقت و لازالت تعيـــق الإستغلال العقلاني و التسيير الجيد للثروة المائية التي وهبها الله للجزائر ؛ و هي مشكلات متعددة تنحصر في جانبين رئيسيين هما :

أ- قلة المنشآت الخاصة بجلب المياه و تخزينها :

تكتسـي المنشآت و التجهيزات أهمية بالغة في ميدان تسيير الموارد المائية ، حيث أن قلتها و نقصها يؤثر بشكل سلبي على مستوى استغلال هذه الموارد و درجة التحكم في أداء الخدمات المتعلقــــة بها ، و لا سيما فيما يخص التزويد بالمياه الصالحة للشرب و ما يتطلبه النشاط الصناعي و الفلاحي من كميات مائية كبيرة .

و لعل من بـــين الأسباب المؤدية إلى هذا النقص هنالك :

– تعرض معظم البلديـــات و الولايات خلال فترة التسعينيات إلى أعمال تخريبية كثيرة نتج عن بعضها تدمير مجموعـــة من المنشآت و التجهيزات الخاصة بقطاع الري ، كتفجير بعض

المضخات المائية و تهديم بعض السدود ... إلخ،مما أثر سلبا على وضعية هذا القطاع ، وجعله يتكبل خسائر مالية كبيرة بالإضافة إلى توقف عملية تزويد التجمعات السكنية بالمياه،إلى حد تعقد دور الهيئات المحلية المعنية بقطاع المياه و أصبحت فيه شبه عاجزة على توفيرالمياه يوميا للمواطن .

– قلة المشاريع الخاصة بإنشاء السدود المائية ، خاصة و أن سعة التخزين لدى السدود المتوفرة حاليا، لا تؤهلها لأن تستوعب كل مياه الأمطار ، مما يجعل كميات معتبرة تتوجه دائما نحو البحر ، بدلا من إستغلالها في تزويد بعض المناطق و الولايات التي تعاني نقصا في هذه المادة .

هذه الحقيقة المتوصل إليها ، تؤكدها الإحصائيات السنوية المستقاة من دراسة المختصين في هذا الجانب.ففي سنة 1995 –على سبيل المثال – أفادت المعطيات الإحصائية بأن من مجموع كمية الأمطارالمتساقطة علىالمستوى الوطني والمقدرة بحوالي 12,4مليارم3(1)، لم تسمح سعة السدود الموجودة إلا بإحتواء و تخزين مقدار لا يتجاوز 5,7 مليارم3 أما الباقي من المياه بقي متناثرا على الطبيعة بدون استغلال .

ب- سوء تسيير منشآت الري :

بالرغم من الأموال الطائلة التي أنفقتها الدولة و جماعاتها المحلية على إنجاز شبكات المياه الصالحة للشرب،وشبكات الصرف وشبكات الري الفلاحي والصناعي إلا أن مستوى الخدمة على صعيد هذا القطاع لازالت دون المستوى المطلوب؛و مردذلك بالدرجة الأولى(سوء تسيير الجماعات المحلية لهذا المورد الحيوي سواء في الجانب الهيكلي كقدم المنشآت والمعدات،أو في الجانب البشري كنقص الإطارات الكفأة على مستوى المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير هذه المنشآت .

2-1/ معوقات قطاع الصناعة و المنشآت القاعدية :

تنحصر المشكلات التي يعاني منها هذا القطاع على مستوى الجماعات المحلية في الآتي:

---

(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، الجزائر غدا. الجزائر : وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية، 1995، ص 47.

– انكمــــاش النشاط الصناعي الخاص على صعيد الولايات الداخلية و الجنوبية ، و مــن مظاهر هذا الإنكماش ، وجود ما يعادل فقط نسبة 6% من مجموع 22320 مؤسسة اقتصادية متوسطة و صغيرة تابعة للقطاع الخاص تنشط بولايات الجنوب (1) .

– تمركـــز أغلبية المؤسسات الصناعية في مجموعة محدودة من الولايات الحضرية ، و التي لازالت إلى حـــد اليوم تمثل أقطاب صناعية هامة ، كوهران ، الجزائر ، بومرداس ، عنابة و قسنطينة .

– الإنخفاض الكبير في عدد المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي،بسبب عمليات الحل و التصفية ؛ إذ أن من مجموع 679 مؤسسة عمومية محلية منحلة سنة 1998، هنالك 383 مؤسسة تنتمي لقطاع الصناعة و هو ما يشكل نسبة 56,4 % (2) .

– قلة المنشآت القاعدية كالطرق البرية ، و السكك الحديدية و الموانـــىء ، إذ أن الإحصائيات الأخيرة مثلا تفيد أن طول شبكة الطرق في الجزائر تمثل 100 ألف كم، يتمركز معظمها في الشمال بمسافة خط طولي يساوي 96,684 كم (3) .

و بالرغم ما تمثله هذه الشبكة من أهمية أكسبت الجزائر الصدارة على صعيـــــد المغرب العربي في هذا المجال ، فإن هذه الطرق البرية و السكك الحديدية تعاني في معظمهــا تدهورا على مستوى صيانتها ، بالإضافة إلى انها لم تعرف تزايدا في طولها خاصة فيما يتعلـق بخطوط السكك الحديدية .

بالإضافة إلى ذلك ، تتميز معظم هذه الشبكة بكونها قديمة النشأة، إذ يرجع إنجازها إلى العهد الإستعماري، خاصة فيما يخص خطوط السكك الحديدية و كذلك بعض المواتيء.

3-1 / المشاكل على المستوى الفلاحي:

إن الزراعـــــة عصب حياة الإنسان منذ القديم ، و هي بذلك تكتسي أهمية بالغة لدى الشعوب باعتبارهـــا أحد مصادر الثورة ، و المحور الرئيسي لكل اقتصاد وطني ، نظرا للآثار التي تحدثها في باقـــــــي قطاعات النشاط الأخرى كالصناعة . هذه الأهمية أكدتها

(1) محمد بلقاسم حسن ، مرجع سابق ، ص 46 .

(2) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 55.

(3) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق ، ص 52 .

النصوص القانونية و التنظيمية للدولـــــة الجزائرية منذ الإستقلال كقانون الثورة الزراعية ، و التسيير الذاتي الزراعي (1) .

بناءا على ذلك بات من الضـــــروري كشف أهم المشاكل التي يعاني منها القطاع الفلاحي بالجزائر ، قصد البحث عن حلول ملائمــــة تعيد إنعاش النشاطات الفلاحية على المستوى المحلي .هذه المشاكل تنحصر مظاهرها في عامليـن أساسين هما: الإنخفاض المستمر في الأيدي العاملة و تناقص المساحات الزراعية .

أ - الإنخفاض المستمر في الأيدي العاملة الفلاحية :

لقـد شهد الميدان الفلاحي عدة إصلاحات منذ الإستقلال ، كانت بدايتها مع الثورة الزراعيـــة ، تلاهاعدة عمليات لإعادة هيكلة القطاع الزراعي ، وزعت بمقتضاها العديد من الأراضــي الزراعية الحكومية ، إلا أن عملية التوزيع لم يستفيد منها سكان الريف الحقيقيون بل إنتابتها محاباة في منحها مما دفع بهم للبحث عن مصادر للرزق في المدن الحضرية .

إثـــــــر ذلك ، انعكست عملية إعادة الهيكلة سلبا على مستوى العمالة بالقطاع الزراعي،حيـث انخفض عدد العمال في الفلاحة من22% سنة1989إلى20% سنة1990 (2) . بسبب النزوح الريفي الذي عرفته ولايات القطر الجزائري منذ سنوات الثمانينيات .

ب- التوسع العمراني و الصناعي على الأراضي الزراعية :

مـــــن بين المشاكل الخطرة التي تواجه قطاع الفلاحة بالجزائر ، سوء إختيار إقامة المناطق الصناعيـــــة و بناء الأحياء و التجمعات السكنية ؛ في هذا الإطار شهدت الجزائر في العشرية الأخيرة توسعا عمرانيـــا نتج عنه بناء المئات من السكنات على أراضي زراعية خصبة ، إذ الإحصائيات تؤكد بأن خـــلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 1992 استغلت ما يزيد 150000 هكتار من الأراضي الزراعيـــة لبناء أحياء و مناطق سكنية ، مقارنة بالمساحة

(1) محمد السويدي ، التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية و في التجارب العالمية . الجزائـر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 ، ص 139 .

(2) بشير التجاني ، مرجع سابق ، ص 49 .

الإجمالية للأراضي الزراعية على مستوى الوطــن بكامله المقدرة في سنة 1992 بـ 7,5 مليون هكتار معظمها غير مستصلح (1) .

بالإضافة إلى ذلك ، كــان لإقامة المناطق الصناعية على مستوى بعض الولايات أثرا سلبيا زاد من التعدي على الأراضـــي الزراعيـــة ، حيـــث علـــى مستوى الجهة الغربية لوحــدها ، هنالك 80% من المناطق الصناعية أقيمت على أراضي زراعية خصبة (2)،فعلى سبيـــل المثال لا الحصر نجد المنطقة الصناعية المتخصصة في الصناعات البتروكيميائية و تمييع الغاز بأرزيو تتربع على مساحة 2000 هكتار من الأراضي الزراعية الجد خصبة : و هي نفس الملاحظة للمناطق الصناعية التي تم إنشاؤها في مدن سكيكدة ، سعيدة ، تيارت ... إلخ(3).

و في نفـــــس السياق نسجل سوء عملية توطين الصناعات حسب الخصوصيات و الإستعدادات الإقتصاديـــة لكل منطقة ، حيث ثمة بعض الولايات ذات طابع فلاحي مثل ولايتي سعيدة و مستغانم ، أنشئـــــت بها مناطق صناعية و مصانع كمياوية أضرت بالمحيط الفلاحي و الأراضي الزراعية كثيرا ، في حـــين كان من الأحسن و المناسب أن تستغل تلك المناطق الصناعية في إقامة مصانع تولى بالصناعات الزراعية .

و على العكس من ذلك ، هنالك ولايـات أخرى أقيمت عليها صناعات زراعيـــة بينما كان الأنسب لها أن تكون بها مناطق تتوفـــر على مصانع كمياوية لطبيعة تضاريسها الغير فلاحية .

إن مثل هذا التباين المشين لا يخدم الصناعـــــة و لا الزراعة ، سيما و أن مساحة الأراضي الزراعية على مستوى كافة ولايات القطر الجزائـــري قاطبة ، أصبحت لا تتجاوز حسب إحصائيات 1996 ،6,5 مليون هكتار (4)،إذ يرجع في الكثير من المــــــرات غزو الإسمنت للأراضي الفلاحية الصالحة للزراعة إلى تعمد بعض المسؤولين المحليين في التعـــدي على المساحات الخضراء،و تقييدها كمناطق بناء عمراني أثناء إعداد المخططات المحليــــة للتهيئة و التعمير (P.D.A.U) و مخططات شغل الأراضي (P.O.S) .

---

(1) المرجع نفسه ، ص 60 .

(2)بشير التحاني ، مفاهيم و أراء حول تنظيم الإقليم و توطن الصناعة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1987 ، ص 111 .

(3) لمزيد من المعلومات أنظر الجدول المتواجد بالملحق رقم 06 .

(4) جريدة "EL-WATAN " ، العدد 1584 ، بتاريخ 1996/01/16 ، ص 07 .

2- معوقات التنمية الإجتماعية :

تتميز التنمية المحلية في جانبها الإجتماعي ، بوجود عدة مظاهر سلبية ، تعيق كل جهد يهدف إلى تحسين المستوى الإجتماعي لأهالي الجماعة المحلية ، باعتبار هذا الهدف يشكل شرطا و خطوة صائبة في تحقيق تنمية محلية متوازنة و مستديمة ؛ انطلاقا من ذلك من الضروري بمكان الكشف عن بعض المشاكل التي تمس الحياة الإجتماعية للفرد داخل مجموعته المحلية المنتمي إليها ؛ من هذه المعوقات ما له علاقة بالنشاطات الشبانية ، النشاطات الرياضية ، قطاع التربية و التعليم،قطاع الصحة و السكن ، و أخيرا الشغل .

2-1/ معوقات تنمية النشاطات الشبانية :

تعاني النشاطات الشبانية ، على مستوى الجماعات المحلية ، من عدة مشاكل جعلتها في كثير من الأحيان غير قادرةعلى المساهمة في تنمية الشباب ؛ و هي مشاكل منها ما يتعلق بهياكل التنشيط الثقافي و الشباني ، و بعضها ذات صلة بعامل التأطير و التكوين ، و هي تنحصر بصفة رئيسية فيما يلي :

– فتور النشاطات الشبانية التي نادرا ما تبادر بها هياكل و مؤسسات الشباب ، لا سيما في الولايات الداخلية و الجنوبية ، و الذي يرجع بالدرجة الأولى إلى نقص الوسائل المادية و البشرية .

– نقص التأطير الجيد في معظم مؤسسات قطاع الشباب .

– انعدام العلاقة التكاملية بين الجمعيات الشبانية المحلية و السلطة الوصية على القطاع و كذلك البلديات ، مما انعكس سلبا على ركود الدعم المالي المقدم لتلك الجمعيات من جهة ؛ و من جهة ثانية يمكن إيجاز ذلك إلى نقص الوعي و الثقافة الجمعوية لدى شباب الولاية و هو ما يترجمه فقدان تلك الجمعيات لبرامج عمل سنوية .

– قدم الهياكل و قلة عددها إلى درجة انعدامها في بعض البلديات .

– انعدام سياسة عملية شاملة لتنمية نشاطات الشباب .

2-2/ معوقات تنمية الرياضة محليا :

من المشاكل البارزة في قطاع الرياضـــة على المستوى المحلي ، افتقار معظم البلديات إلى المنشآت الرياضية عدى القليل من ملاعب كرة القدم و ملاعب كرة اليد ، هذه الأخيرة حتى و إن وجدت فإنها لا تستوفي المقاييس العلمية المعمول بها .

من جهة ثانية ثمة نقائص على الصعيـــــد التنظيمي تنحصر في عجز البلديات على التكفل الحقيقي و الفعلي بالممارسات الرياضية،بسبب عدم قدرتها على توفير الوسائل المادية و البشرية و المالية التي تمكنها على إعادة بعث حيوية المنشآت الرياضية الراكدة .

3-2/ مشاكل قطاع التربية و التعليم :

إن التعليـــم غاية مقدسة مجدها الدين الإسلامي و القوانين الوضعية ، و لا أدل على تلك القيمة بأن أول آيـة أنزلها الله سبحانه و تعالى على رسوله محمد صلى الله عليه و سلم هي : " اقرأ بإسم ربـــك الذي خلق " (1) و قوله عليه الصلاة و السلام " إن العلماء ورثة الأنبيـــــــاء ".

إقتـــداءا بهذا التمجيد الديني للعلم ، حذت القوانين الوضعية نفس السبيل ، لمـــا وجدت في التعليـــم وسيلة تطور العقول و المجتمعات من التخلف ، حيث من غير المعقول نجاح تنمية مجتمع أغلبية أفراده أميون .

من هذا المنطلـــق ، أعطت الدولة الجزائرية للتعليم أهمية بالغة و أولوية في سياستها التنموية منذ الإستقلال؛ بأن شرعت في إصلاح عميق للمدرسة الجزائرية ابتداءا من المخطط الرباعي الثاني (1974–1977) ، حيـــث صدرت عدة نصوص تشريعية و تنظيمية ، خاصة القرار 35/76 المؤرخ في 1976/04/16 و المتعلـــق بتنظيم التربية و التكوين ، و ما حدده من خصائص منظومة تربوية جزائرية الطراز قائمة علـــى ركنين هما : مجانية التعليم كحق لكل

---

(1) سورة العلق ، الآية الأولى .

جزائري دون تمييز ، و إجبارية التعليم لكل الأطفـال الذين تتراوح اعمارهـم بين 06 و16 سنـــــة .

علــــى هذا الأساس النظري و القانوني عرفت ولايات و بلديات الدولة الجزائرية تجسيدا لبرامج التعليـم في مختلف الأطوار التربوية ، و على مراحل زمنية مختلفة انتابتهـا في العديد من المرات مجموعة من الصعوبات التي و إن تم تذليل بعضها فإنه لازال البعض الآخر يشكل حجر عثرة أمام تنمية هذا القطاع الحيوي ، يمكن حصرها فيما يلي :

– اكتظــــــــاظ الأقسام التعليمية بسبب العلاقة الغير متوازنة ما بين نقص عـدد المؤسسات التعليمية من جهة ، و تزايد عدد التلاميذ المتمدرسين سنويا من جهة أخرى .

– تدهـــــــور أغلبية المنشآت التربوية بسبب الأعمال التخريبية التي عرفتها بعض الولايات و البلديات ؛ ففــــي سنة 1995 – على سبيل المثال – بلغ عدد المرافق التربوية المحطمة و المخربة عن آخرها بـ 452 مؤسسة تربوية .

– نقص طبع الكتاب المدرسي و عدم كفايته لكل التلاميذ .

– ضعـــــف التغطية الطبية في المدارس بسبب انعدام وحدات الكشف الصحي في بعض المدارس .

– تزايــد ظاهرة التسرب المدرسي ، و ما يشكله من خطر على الحياة الإجتماعية، و لا سيما أن المعدل السنوي للتلاميذ المتسربين من المدارس يقدر بحوالي خمسة عشرة (15) آلف تلميذ (1) .

– انخفاض نســـــــة التمدرس في العديد من الولايات ، لا سيما الولايات الداخلية ، وهي نتيجة تم استخلاصهــــا بناءا على دراسة تطور نسبة التمدرس على عينة تتكون من خمسة ولايات هي : بسكرة،تيارت، جلفة، سعيدة و المسيلة ، حسب ما يوضحه الجدول أدناه :

---

(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق، ص306 .

الولايـــة	1991 (*)		1998 (**)	
	عدد السكان	نسبة التمدرس	عدد السكان	نسبة التمدرس
بسكـــرة	503.719	% 85,30	575.858	% 80,40
تيـــارت	676.683	% 86,40	725.853	% 75,50
جلفـــة	566.088	% 94,40	797.706	% 63,10
مسيلـــة	709.151	% 84,80	805.519	% 77,10
سعيـــدة	266.598	% 90,7	279.526	% 79,80
	2.722.239	% 88,32	3.184.462	% 75,18

جدول يبين تطور نسبة التمدرس في بعض الولايات بين سنتي 1991-1998 .

فمن خلال هذا الجدول ، يتضح بأن نسبة التمدرس قد انخفضت بصفة مستمرة من سنة 1991 إلى 1998 ، في حـــين بقي منحنى النمو السكاني متصاعدا ؛ و يمكن إرجاع هذه الوضعية إلى انعدام الظروف المحفـــــــزة على التعليم و التي نجد في مقدمتها قلة المنشآت التعليمية من جهة،خاصة في المناطق الريفيـــة ، أين يقطع التلاميذ العديدمن الكلومترات مشيا للوصول إلى مدرستهم البعيدة عن مقر سكناهم ؛ بالإضافة إلى قلة النقل المدرسي لهؤلاء .

من جهة أخرى يمكن تفسير هذا الإنخفـــــاض في نسبة التمدرس إلى الأفكار التي أصبحت تسيطر على عقول العديد من الجزائريين الذين يرون بأنه لا فائدة من الدراسة،طالما أن البطالة ستكون قدرهم درسوا أو لم يدرسوا .

كما ان ارتفاع أثمان الأدوات المدرسية ، أدى إلى تقليـــص حظوظ مواصلة الدراسة لدى تلاميذ العائلات الفقيرة و ذات الدخل المحدود .

2-4/ معوقات قطاع الصحة :

يعاني قطاع الصحة بالجزائر عدة مشاكل لازالـــت تعيق أداءه المطلوب على صعيد التنمية الإجتماعية للجماعات المحلية من بينها :

(*) معطيات مأخوذة من المرجع : Ministère de l'equipement et de l'amenagement de territoire , '' l'amenagement du territoire dans sa dimension regional '' . Revue demain l'algerie , sans numero . 1995 .

(**) معطيات مأخوذة من المرجع : Office national des statistiques , recensement general de la population et de l'habitat de l'anneé 1998 .

أ- نقص التغطية الصحية في بعض الولايات و البلديات النائية :

يكشف الواقع الميداني بأن العديد من الولايات و البلديات النائية تنعدم بها المراكز الصحية ، إذ أن معظم المنشآت الطبية الكبرى تتمركز في المدن الحضرية المتواجدة بالولايات الساحلية : كوهـــران ، الجزائر ، قسنطينة و عنابة ، مع شبه إهمال للخدمات الصحية في البلديات و المناطق الريفية التابعة للولايات الداخلية و الصحراوية .

فإذا عدنا إلى ولاية سعيدة كمثال – باعتبارها ولاية داخلية – يظهر جليا التباين في معدل التغطية الصحية مقارنة بالمعيار الوطني حسب ما يوضحه الجدول أدناه (1):

المنشآت الصحيـــة	المعـــدل الولائي	المعـــدل الوطني
المستشفى	سرير لكل 1200 ساكن	سرير لكل 1000 ساكن
عيادة متعددة الخدمات	عيادة لكل 51469 ساكن	عيادة لكل 48000 ساكن
المركز الصحي	مركز لكل 19300 شخص	مركز لكل 12000 شخص
قاعة العلاج	قاعة لكل 6434 ساكن	قاعة لكل 2000 ساكن

جدول يوضح معدل التغطية الصحية بولاية سعيدة مقارنة بالمعدل الوطني .

بناءا على هذا الجدول ، يتضح أن التغطية الصحية بالولاية لازالـــت دون المعدل الوطني ، إذ أنه و استنادا إلى الإحصائيات الأخيرة و في نفس الولاية ، قدر متـــوسط عدد السكان الذين يستفيدون من خدمات طبيب واحد بـ 1403 ساكن و صيدلية واحـــدة لكل 5753 ساكن (2) .

ب- تدهور وضعية الهياكل الصحية التابعة للقطاع العمومي :

لقد نجـــم عن الإصلاحات الإقتصادية التي باشرتها الدولة، انفتاح القطاع الصحي على القطاع الخاص في إطار عملية خوصصة النشاطات الإقتصادية و الخدمات الإجتماعية . إلا أن هذا الإنفتاح كان له جانب سلبي تمثل في انخفاض عدد الأطبــــاء الأخصائيين الذين كانوا يعملون في القطاع العام و تحولهم إلى العمل في القطاع الخاص، و بالتالي أصبح المواطن المريض يعاني ظروف صعبة أثناء العلاج .

---

(1) Direction de planification et de l'amenagement de territoire de la wilaya de saida , rapport relatif au budget d'equipement de l'année 1999 . p 26.

(2) مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية لولاية سعيدة ، دليل الإحصائيات للولاية . 1999 ، ص 52 .

و من مظاهر تدهور الهياكل الصحية التابعة للقطاع العمومي ، كثرة الأخطاء أثناء أداء الخدمات الصحية ، حيث أصبحت هذه الأخيرة لا ترقى إلى ما ينبغي أن يكون و يتمناه المريض ؛ بالإضافة إلى ذلك عدم توفر المنتجات الصيدلانية و الأدوية على مستوى المراكز الصحية ، فأصبح المواطن ذي الدخل الضعيف مفروض عليه المساهمة في دفع مصاريف الفحص في المستشفيات بعد أن كانت هذه الفحوصات مجانية ؛ ضف إلى ذلك نقص التجهيزات الصحية و قدمها . كل هذه الظروف شاركت في رداءة الخدمة الصحية في الهياكل الصحية العمومية ، و نتج عنها انقسام طبقي في مجال العلاج ، بوجود طبقة غنية لا تجد مشكلة في اللجوء إلى القطاع الخاص أثناء أي علاج و طبقة فقيرة قد لا يجد أفرادها قدرة مالية حتى في دفع مستحقات العلاج المفروض على مستوى مركز صحي عمومي ، الأمر الذي أدى إلى استفحال الأمراض و الأوبئة في وقت أصبحت فيه حتى ظروف السكن بعيدة عن المقاييس الصحية المطلوبة .

5-2/ معوقات قطاع السكن:

يشهد قطاع السكن على مستوى الجماعات المحلية اختلالات كبيرة،شكلت مظاهر أزمة حادة لازال المواطن الجزائري يعاني منها ، في وقت تزايد فيه عدد السكان الذي أصبح – حسب الإحصاء السكاني الأخير لعام 1998 – يقارب 30 مليون نسمة .

و من الأسباب المؤدية لهذه الأزمة نذكر :

أ- قدم الحظيرة العقارية الوطنية:

تشمل الحظيرة العقارية الوطنية على نسبة كبيرة من السكنات قديمة النشأة ، فلو أخذنا سنة 1993 – على سبيل المثال– نجد أنه من ضمن 3.518.000 سكن محصى على المستوى الوطني ، هنالك 1.948.000 سكن قديم يعود بناؤه إلى ما قبل عام 1962، و هو ما يشكل نسبة55,37 %من العدد الإجمالي لسكنات الحظيرة في سنة1993 (1) .

---

(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق ، ص 39 .

في نفس السياق ، – و حسب تحقيق أجراه المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط سنة 1998– هنالك ما يقارب 400 ألف مسكن تنعدم فيه الشروط الصحية، و الذي يعني وجود ما يعادل مليوني (2.000.000) شخص يعيشون في الأكواخ (1) .

ب- إرتفاع نسبة شغل السكن الواحد :

في هذا الجانب ، تؤكد الأرقام المستقاة من الديوان الوطني للإحصائيات ، بأن نسبة شغل السكن الواحد ، عرفت تزايدا مستمرا من سنة لأخرى ؛ ففي عام 1991 قدرت هذه النسبة بـ 5,81 % شخص في السكن الواحد (2) ، لترتفع بعد أربع (04)سنوات (أي سنة 1995) إلى ما يقارب 7,76 شخص في السكن الواحد .

و لعل السبب في ارتفاع هذه النسب يعود بالدرجة الأولى إلى التصاعد المتواصل لمنحنى النمو السكاني في الجزائر دون أن يوازيه ارتفاع في نسبة بناء السكنات، فبعدما كان عدد السكان في 1987يساوي 22.715,633 نسمة(3)،أصبح عام1991ما يعادل26.818.487 نسمة ، ليصل سنة 1998 إلى ما يقارب 30 مليون ، في حين سجلت الإستثمارات العمومية في مجال إنجاز السكنات الإجتماعية خلال النصف الأخير من عقد التسعينيات ميلا نحو الإنخفاض ، الأمر الذي زاد من عدم قدرة الدولة و الجماعات المحلية على تلبية طلبات السكنات المتزايدة بإستمرار .

ج- تشوه المنظر الجمالي للمدن الحضرية :

يعتبر التعمير الفوضوي سمة سلبية تطبع قطاع التعمير و السكن بالجزائر، من ملامحه كثرة انتشار البيوت القصديرية على حواف المدن الحضرية ، و التي بلغ عددها سنة 1993 أكثر من 214000 بيت قصديري ، و السبب في وجودها يعود في المقام الأول إلى ظاهرة

---

(1) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 82 .

(2) نسبة تم حسابها من خلال المعطيات الإحصائية الموجودة في المرجع :

Ministre de l'equipement et de l'amenagement de teritoire , '' l'amenagement de teritoire dans sa dimension regional '' . op , cit .

(3) Office national des statistiques , '' recensement general de la population et de l'habitat 1987 : données syuthétiques par wilaya ''. revue collection statistique , N° 54 , 1993 , p 10 .

النزوح الريفي المتزايد ، الذي طبع حركة السكان في الجزائر على مر الأزمان ، سواء كان ذلك بدافع اقتصادي بحثا عن العمل و الرزق في الولايات الساحلية، بحكم ما كانت تشكله هذه الأخيرة من أقطاب صناعية و تجارية جاذبة أو بسبب عدم الإستقرار الأمني الذي عرفته معظم مناطق الوطن خاصة في عقد التسعينيات .

إن انتشار مثل هذه البيوت القصديرية على حواف المدن الحضرية كنقاط تمركز للأفراد القادمين من الأرياف ، شوه النظرة الجمالية لعمران المدينة ، و هو مظهر سلبي تقع مسؤوليته في المرتبة الأولى على تقاعس المديرية الولائية للتعمير و كذا وكالة ديوان الترقية و التسيير العقاري(O.P.G.I) على تحمل التزاما تهما كاملة لإزالة هذا المشكل أو التخفيف منه ؛ خاصة إذا عرفنا أن المديرية سابقة الذكر تتوفر على مفتشين و شرطة للتعمير مهمتهم إحصاء و إنجاز محاضر المعاينة مع تحديد الغرامة اللازمة .

إلا أن الإهمال الذي خيم على عمل هذه الهيئات الرقابية الرادعة ، أدى إلى تعنت بعض الأفراد في ارتكاب مخالفات ضد المواصفات التقنية للبناء ، منها إنشاء مساكن فوق أنابيب رئيسية للمياه ، تعديلات على هندسات معمارية بدون ترخيص ... إلخ .

د- سوء تسيير و إستغلال العقارات :

نذكر في هذا المجال :

- سوء توزيع السكنات الإجتماعية و كذا القطع الأرضية المخصصة للبناء ؛ حيث يلاحظ استفادة أفراد لا يستحقونها ، و لا أدل على ذلك من وجود عدة مساكن ملك لأشخاص لكنها غير مشغولة .

- معاناة أحياء سكنية عديدة من نقص في المرافق الضرورية:كالطرقات ، الأرصفة ، الغاز الطبيعي و الإنارة العمومية .

- سيما المضاربة و المتاجرة في قطاع السكن التي يسيطر عليه ذوي الأموال و النفوذ ، كونه – حسب رأيهم – فرصة للربح السريع .

- من جهة أخرى برزت في الآونة الأخيرة (1990–1999) صدور عدة قرارات بلدية و ولائية ، تضمنت تنازلا عن عقارات–كانت ملكا للجماعة المحلية – لفائدة أشخاص طبيعية ومعنوية،الأمر الذي أحدث نزيفا في الإحتياطات العقاريةللجماعات المحلية في الجزائر.

---

(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق ، ص 39 .

و إذا كانت النصوص القانونية المنظمة لتسيير و إستغلال العقار على مستوى البلديات ، قد أعطت سلطة مطلقة هـذه الأخيرة في مجال المعاملات العقارية على كامل ترابها، فإن ذلك فتح الباب للمسؤولين المحليين لتحقيق بعض مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة للجماعة المحلية ، و كانت نتيجته سوء إستغلال الإحتياطات العقارية ، بدت صوره في :

- تعمير بدون مراقبة .
- استهلاك غير عقلاني للأراضي .
- بيع سيء للعقارات .
- منازعات قضائية و ديون مالية في مجال الممتلكات العقارية .
- انعدام سندات ملكية لبعض القطع الأرضية .

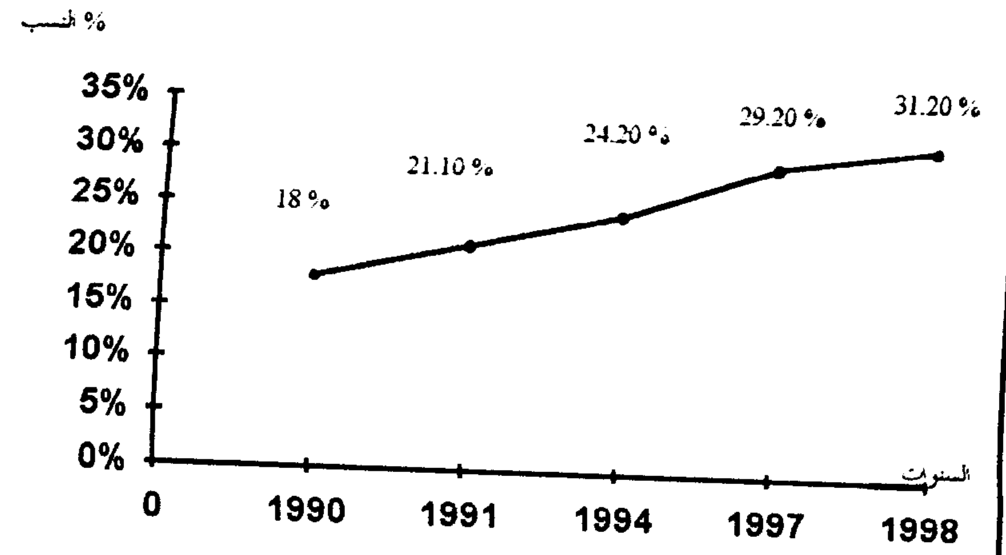
و إذا إعتبرنا أن ما تقـدم ذكره أسباب مبررة لأزمة السكن التي يعيشها الفرد الجزائري ، فإن ذلك لا يعني بأنها الأزمـة الوحيدة التي يعانيها الجزائريين ، إنما هنالك أزمة أخرى تتعلق بما يعانيه عالم الشغل .

2-6/ معوقات قطاع التشغيل :

يشهد قطاع التشغيل على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر عدة مشكلات،يعود سببها إلى التدهور الذي أصاب سوق العمل ، و المتمثل على وجه الخصوص في الإنخفـاض المحسوس في مناصب العمل المعروضة لاسيما الدائمة منها،الأمرالذي جعل هذا القطاع يعاني أزمة تجلت مظاهرها في الآتي :

أ- الإرتفاع المستمر في عدد البطالين :

عـرف منحنى البطالة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1990 إلى 2000 تصاعدا مستمرا ، حسب ما يوضحه الرسم البياني أدناه :



منحنى بياني يوضح تطور نسب البطالة في الجزائر من سنة 1990 إلى 1998.

فإنطلاقـــا من التمثيل البياني ، يظهر أن عدد البطالين المسجلين من سنة لأخرى في ارتفاع متواصل ؛ ففـــي سنة 1990 قدر عدد هؤلاء بـ 1.150.000 شخص و هـو ما يعادل نسبة 18 % ، و في عـــام 1991 ارتفع عددهم إلى 1.161.000 بطال بنسبة مئويـــة تساوي 21,1 % (1) ، ثم بقي هـذا العدد في ارتفاع تدريجي ليصل سنة واحدة بعد ذلـــك (أي 1992) إلى ما يقارب 1.482.000 عاطل عن العمل، حيث تم تسجيل خلال نفس السنـــة زيادة سنوية في عدد البطالين تســـاوي 17,8 % مقارنة بالنسبة السابقة (أي 1991) (2) ؛ و في عام 1994 ظل منحنى البطالـــة في حالة تصاعد ، مسجلا نسبة بطالة تقدر بـ 24,2 % بمجموع بطالين يساوي 1.660.000 شخص،و بحلول سنة 1997 تزايد العدد بدرجة كبيرة ، إذ أصبح في حدود 2.359.000 بطال بنسبـــة مئوية 29,2 % (3) ، ليصل عددهم في نهاية سنة 1998 إلى أكثر من 2.300.000 شخـــص عاطل عن العمل بنسبة بطالة تعادل 31,2 % (4) .

و لعل من الأسباب الدافعة إلى تزايد عدد البطالين من سنة لأخرى ، هنالك النتائج والإنعكاسات السلبية المترتبة عن تطبيق الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر،خاصة الخوصصة

---

(1) Office national des statistiques , '' situation de l'emploi 1991 - 1992 '' . revue collections statistiques , N° 58 , 1994 , p 10 .

(2) IDEM .

(3) لمزيد من التفاصيل أنظر الجدول الموجود في الملحق رقم 02.

(4) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 85 .

و حل المؤسسات العمومية المحلية ، و مـــا خلفته هذه الإجراءات كتسريح عدد كبير من العمال ؛ فبناءا على الإحصائيات التي اعدتهـا المفتشية العامة للعمل سنة 1998 ، قدر عدد الأجراء الذين فقدوا مناصب عملهم و الذين هـم في بطالة تقنية مـن سنة 1994 بحوالي 371.400 شخص ، منهم 57.700 استفادوا من التقاعـد المسبق و 100.800 أحيلوا على الصندوق الوطني للبطالة ، و أما الباقي و المقدرين بـ 212.900 طـردوا دون الإستفادة من أي حق (1) .

من جهة أخرى ، هنالك سبب ثاني يتمثل في النمو السكانـي المستمر سنويا و ما ترتب عنه من ازدياد في عدد السكان الذين بلغوا سن العمل (أي 18 سنة) .

في ذات الفكـرة ، ثمة سبب آخر لا يقل أهمية و هو ذو طابع مالي ، إذ بداية من عام 1991 عرفت ميزانيـة التسيير على مستوى الجماعات المحلية و الدولة على حد سواء ، تقليص كبير في الإعتمـادات المالية المفتوحة لباب النفقات الخاصة بالتوظيف ، حيث لوحظ نقصا مستمرا لمناصب العمـل الدائم من سنة لأخرى ؛ كتنفيذ للإلتزامات التي تعهدت بها الدولة الجزائرية أثناء اتفاقهـا مع المؤسسات المالية الدولية و في مقدمتها صندوق النقد الدولي ، هذا الأخير الذي ألزم الدولـة الجزائريةبالتقليص من الإنفاق الحكومي كخطوة أولى لإحداث الإصلاحات الإقتصادية .

نتيجة لهذه الإجراءات، شهدت كل قطاعات النشاط التابعة للقطاع العمومي سواء كانت محلية أو وطنية تضاؤل عدد مناصب الشغل الموجودة و بدرجات متفاوتة، مما أدى إلى توسيع نطاق البطالة إلى درجة أنها طالت حتى الشباب المتخرج من الجامعـات ، و الذي بلغ عددهم سنة 1996 – على سبيل المثال –حوالي 80 ألف إطار جامعي بطال (2)، هذا الأخير الذي لم يجد خيار آخر أمامه إلا قبول العمل بشكل مؤقت،باعتبار أن مناصب العمل المتاحة في تلك الفترة للشباب . أغلبيتها من النوع المؤقت .

ب- سيطرة طابع التشغيل المؤقت:

تميز سوق اليد العاملة في الجزائر خلال عقد التسعينيات ، بانتهاج سياسة للتوظيف في إطار العمـل المؤقت كبديل عن قلة مناصب الشغل الدائم ؛ حيث ظهرت على مستوى

(1) نفس المصدر الآنف الذكر ، ص 86 .

(2) نفس المصدر الآنف الذكر ، ص 85 .

العديد من الولايات و البلديات ، و مختلف قطاعات النشاطات الإقتصادية و الخدماتية ، عمليات إبرام عقود عمل محدودة المدة تبرز في أربعة أنواع (1) :

- برنامج التشغيل المأجور بمبادرة محلية .
- برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الكفاءة العالية من اليد العاملة .
- برنامج عقود الشغل المسبق .
- برنامج المساعدة على إنشاء مقاولات مصغرة .

لكن رغم هذه المحاولات و الإجراءات التلطيفية لأجل التخفيف من وطأة البطالة ، فإنها من الناحية الزمنية تكون ذات تأثير إيجابي محدود ، طالما أن الشباب الذين يستفيدون من مناصب عمل في إطار الأنواع الثلاثة الأولى سابقة الذكر ، سرعان ما يجدون أنفسهم منضمين من جديد إلى صفوف البطالين بمجرد إنتهاء المدة الزمنية التي يعملونها و المحددة في عقد العمل المبرم بينهم و بين رب العمل .

و حتى إن يرى البعض بأن النوع الرابع قد يكون له نتائج إيجابية على الشباب بحكم الإمكانيات التي يوفرها لأن يصبح هؤلاء ذوي رؤوس أموال و بالتالي مستثمرين خواص صغار ، فإن التجربة الميدانية وضحت بأن العديد من هؤلاء الشباب الذين تقدموا بملفات مشاريع إنشاء مقاولات مصغرة قد اصطدموا بعراقيل بيروقراطية لا سيما على مستوى البنوك المكلفة بمنح القروض المالية التي تسمح للشاب بالإنطلاق في مشروعه الإستثماري ، الأمر الذي قلص حظوظ الظفر بتلك القروض المصغرة و بالتالي بقاء الشباب عاطلا .

3- المشاكل المالية :

تعاني الجماعات المحلية بالجزائر في مطلع الألفية الثالثة ، عجزا ماليا على مستوى ميزانيتها ، تظهر صوره في قلة الإيرادات (Recette) من جهة ، و تزايد النفقات العمومية من جهة ثانية ؛ هذا الوضع أثار عدة تساؤلات عن مستقبل تلك الجماعات المحلية ، خاصة و أن الجزائر قطعت شوطا لا بأس به في تطبيق اقتصاد السوق .و عليه بات من الضروري البحث عن حلول تخفف من عبء هذه المشاكل ، انطلاقا من تشريح مفصل يوضح طبيعة تلك العقبات و العراقيل المالية . إذن ما هي مظاهر العجز المالي للجماعات المحلية بالجزائر ؟ و ما هي دوافع وجوده ؟

---

(1) نفس المصدر الآنف الذكر ، ص 91 .

1-3/ مظاهر العجز المالي للجماعات المحلية :

تنحصر صور العجز المالي للجماعات المحلية في جانبين إثنين ، إحداهما نقص الجباية الضريبية و عـــــدم كفايتها لتغطية الأعباء المحلية ، و الثانية تتمثل في ثقل مديونية تلك الجماعات سيما البلديات منها .

أ- نقص الجباية الضريبية وعدم كفايتها :

يشكل محصول الجباية الضريبية المخصص للجماعات المحلية نسبة ضئيلة لم تتعد في أحسن الحـــالات 11% ، من العائد الوطني الإجمالي للجباية العمومية ، حيث لا تسمح للجماعات المحليـــة التكفل بتسديد نفقاتها سواء في مجال التسيير (fonctionnement) أو التجهيـــز و الإستثمار (1) ، حيث أن منذ عام 1993 – على سبيل المثال – و إلى غاية 1997، عرفت الإيرادات الجبائية المحلية ، تزايدا بطيئا حسب ما يوضحه الجدول أدناه (2) :

السنوات	1993		1994		1995		1996		1997	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
إيـــرادات الجبائية المحلية	32.331	9,7	45.404	10,4	66.144	10	71.136	8,1	72.170	7,5
العائد الوطني الإجمـــالي	332.196	100	438.178	100	659.148	100	872.990	100	961.768	100

جدول يوضح تطور حصة إيرادات الجباية المحلية (1993–1997) الوحدة : مليون دج .

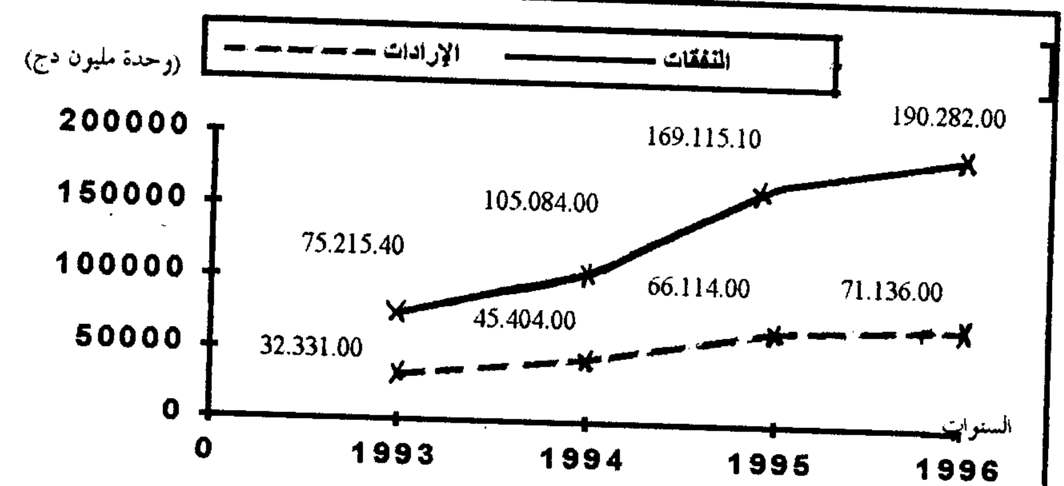
حســـب هـذا الجـــدول ، بلغت عائدات الجباية المحلية لعام 1997 ما يقارب 72.170 مليون دج ، بعد أن كان سنـــة 1993 يقدر بـ 32.331 مليون دج ، إلا أن هذا الإرتفاع الذي ازداد أكثر من الضعف، لا يعكس حقيقة تطور إيجابي لمحصول الجباية المحلية ، فنســب الزيادة المسجلة بالجدول ،توضح الوتيرة المتثاقلة لتطور حصة الجباية المحلية من العائد الوطني

(1) Cherif Ainouche , '' Necessite d'une reforme structurelle des finances publiques locales'' . Revue CE.N.E.A.P, N°11 , Novembre 1996 , p89 .

(2) Commission Nationale d'evaluation du systéme fiscal Algerien , Rapport 1998

الإجمالي للجباية العمومية ، إذ و بعـد أن كانت نسبة إيرادات الجباية المحلية عام 1993 تقدر بـ 9,7 % ، ارتفعت بعد سنة واحـــــــدة إلى 10,4 % ، لتعرف بعد ذلك هبوطا متواليا و مستمرا على مضي ثلاث سنوات ، إلى أن وصلت عام 1997 لـ 7,5 % .

نتيجة لذلك ، أصبحت البلدية و الولايـــة ، غير قادرتين على تغطية أعبائهما ، في وقت تزايد فيه دور كلاهما و بالتالي زيادة نفقاتهما ، مما أثقـــــل هذه الوضعية ، خاصة و البلاد تعيش مرحلتها الأولى في مجال اقتصاد السوق ، و ما يشكله من نموذج تنموي يقوم على المنافسة الحرة بين الفاعلين الإقتصاديين ، دون تمييـــز و لا امتياز لما هو عمومي عن ما هو خاص . كما أن الإرتفاع المتزايد و المستمر لإحتياجات سكان الوحدة الإقليمية، يشكل دافعا آخرا يزيد من تصاعد منحنى النفقات العمومية المحلية ، حسب مايبينه الرسـم البياني أسفله (1) .



رسم بياني يوضح حجم الموارد الجبائية المحلية ونفقات الجماعات المحلية ما بين1993 و1996.

أول ملاحظة تستخلص من هذا الرسم البياني ، عجز ميزانية الجماعات المحلية ، من خلال التصاعد المتواصل لمنحنى ، النفقات بمعدلات تتجاوز كثيرا تلك التي يرتفع بها منحنى العائدات المالية للجماعـــــات المحلية . ففي سنة 1993 على سبيل المثال،بلغت الكلفة المالية لنفقات الجماعات المحليــــــة 75.215,4 مليون دج ، و في 1994 قدرت بحوالي 105.084 مليون دج ، أما في عام 1995 تحـــدد مبلغها في 169.115,1 دج ، لتصل سنة 1996 إلى ما يعادل 190.282 مليون دج .

و يمكن تفسير الإزدياد المستمر في حجم هذه النفقات العمومية ، بـــالمهام الكثيرة

---

(1) La Direction génerale des impôts, Note établie pour le chef de gouvernement, mars1997 .

التي أصبحت مطالبة بها الجماعة المحليـــــة بالجزائر (بلدية و ولاية) ، من توفير الخدمات الأساسية للمواطنين ، كالمياه الصالحة للشـــــرب ، الكهرباء ، شبكات الإتصال ، التربية و التكوين ، كونها قطاعات خدماتية لا تجذب اهتمـــــام القطاع الخاص ، بسبب ضخامة تكاليفها و قلة عائد ربحها. لذلك لا تجد البلدية و الولاية بدا و لا سبيلا إلا تحملها،و بالتالي زيادة في نفقاتها العمومية .

كما أن هذا الإرتفاع الكبير و المستمر في حجم النفقات لم يوازيه –حسب المنحنى البياني – ارتفاعا للإيرادات المالية المحلية بنفس الحجم و الكميـــــة ، و إنما تظهر زيادات طفيفة ، إذ في سنة 1993 بلغت الموارد الجبائية المحلية المحصلة 32.331 مليون دج ، و في عام 1994 أصبحت تقدر بـ 45.404 مليون دج ، لتصل سنة 1995 في حـــــــدود 66.114 مليون دج إلى أن وصلت عام 1996 مقدار 71.136 مليون دج .

بناءا على هذه المعطيات الرقمية ، شهدت الميزانية العمومية المحلية معادلـــة صعبة ذات طرفين ، أحدهما تزايد النفقات مقابل نقص ملحوظ في الإيرادات و هو ما يعـــرف بظاهرة اللاتوازن في الميزانية (Déséquilibre Budgetaire) ، و هي ظاهرة ليست حديثة النشأة ، إنما موجودة منذ الإستقلال لم تفلح محاولات الإصلاح المتكررة من تفاديها .حيث بقيت الجماعات المحلية و في مقدمتها البلديات تعاني عجزا في ميزانياتها ، الأمر الذي فرض على الإدارة المركزية مساعدتها بإعانات مالية استثنائية عن طريق الصندوق المشــــترك للجماعات المحلية ، الـتي بلغت سنة 1986 حوالي 31.227 ألف دج ، استفادت منهـا 52 بلدية مفلسة ، ثـم وصلت سنتان بعد ذلك (1988) إلى مبلـغ يقـــارب 108250 ألف دج ، موزعة على 96 بلدية (1).

فعلى طول خمس سنوات المبينة في الرسم البياني أعلاه ، لم تتمكن تلك الجماعـات المحلية تغطية نفقاتها العمومية بنسبة 100% ، حيث لم تتجاوز هذه النسبة في أحســـن الظروف43% مسجلة عام 1993 ، عقبها انخفاض تدريجي في خلال السنوات الموالية .ففـي سنة 1994 بلغت 42,9 % ، ثم 38,9 % سنة 1995 لتصل سنة 1996 إلى 37,4 % (2).

هذا ما يؤكد بأن ثقل النفقات العمومية بقي السمة الغالبة على ميزانيات الجماعات المحلية ، مما أثر سلبا على استقرارها،و دفعها إلى ان تعيش أزمة مديونية خانقة اتجاه المتعاملين الإقتصاديين و في مقدمتهم البنوك .

---

(1) Hocine Akli , '' La structure des Finances locales : limites et exigences des réformes en cours '' , Revue CE.N.E.A.P, N°12 ,1998 ,p24 .
(2) La Direction generale des impôts , op.cit .

ب- ثقل مديونية الجماعات المحلية:

تعاني الجماعات المحلية بالجزائر في وقتنا الراهن،سيما البلديات ، من هاجس العجز على تسديد ديونها ، لما لهذه الأخيرة من تأثير مباشر على استمرارية نشاطات البلدية و مواصلة تنميتها، خاصة و أن أسلوب الإقتراض أصبح يطغى على المعاملات المالية البلدية. إلى درجة أن الباحث لا يجد صعوبة في الوصول إلى تحديد الموارد الرئيسية للمالية العمومية المحلية ،و التي تقتصر بالدرجة الأولى على حاصل الجباية المحلية و الإعانات التي تقدمها الدولة من حين لآخر ؛و هو منطق غير عادي على الإطلاق ، بالنظر إلى القواعد القانونية المنظمة للجماعات المحلية ، و التي منحت لهذه الأخيرة عدة وسائل اقتصادية أتينا على ذكرها في الفصل الأول،مثل إنشاء مؤسسات عمومية محلية ذات طابع اقتصادي ، وكذا مباشرة الانشطة التجارية و الصناعية المربحة بغرض خلق الثروة المالية ؛ و هي قواعد تقلل من لجوء البلدية و الولاية للإقتراض إلا في حالات استثنائية.غير أن الواقع المعاش أثبت عكس هذا التوجه ، حيث راحت الجماعات المحلية تبني توقعات إيراداتها على مساعدات مالية و قروض تمنحها إياها الدولة و بعض البنوك ، بعد أن فقدت معظم مؤسساتها العمومية المحلية نتيجة حلها ، الأمر الذي جعلها رهينة ديونا تراكمت نتيجة الإقتراض المتواصل .

و تعود ديون البلديات بالدرجة الأولى إلى سنوات السبعينيات ، حينما نصبت قيادات إدارية محلية ، لم تحسن التسيير المالي من جهة ، و زادت من التوسع في تمويل نفقات كمالية في أشغال لا تجد نفعا ، كل ذلك في ظل تقلص مدخول التحصيل الضريبي المحلي ، هذه الوضعية المعقدة ، و رطت البلديات في ديون متزايدة من سنة لأخرى، حسب ما يوضحه الجدول التالي (1) :

---

(1) Direction generale des impôts . op.cit .

السنـــــوات	عدد البلديات المدانـة	مبلغ الديـــون (دج)
1990	164	250.650.670
1991	620	1.963.510.484
1992	660	1.904.343.992
1993	792	3.884.773.900
1994	779	4.900.573.900
1995	929	6.711.002.400
1996	1090	7.000.000.000

جدول يوضح تطور عدد البلديات المدانة و مبلغ الديون خلال الفترة بين 1990-1996 .

من خلال هذا الجدول ، ثمة تزايد مستمر لجانبين متوازيين هما: حجم مبالغ الديون و عدد البلديات المدانة ، و هو تزايد خطير ، له أثر سلبي على إنكمـــاش دور الجماعات المحلية في مجال التنمية ، قياسا مع الإرتفاع المطرد في عدد البلديات التي تعاني المديونيـــة . حيث بعدما كانت هنالك 164 بلدية سنة 1990 تعاني ثقل الديون ، ارتفع العدد في ظـرف 06 سنوات (1996) إلى 1090 بلدية، و بالموازاة مع ذلك تضاعفت قيمة المبالغ المالية المدانة فيها البلديات في نفس المدة الزمنية من 250.650.670 دج إلى 7 ملايير دينار جزائري .

و في ظل غياب حلول عاجلـة للتخفيف من هذا المأزق المالي ، إستمر منحنى ديون البلديات في الإرتفاع ، إلى أن وصلـت سنة 2000 إلى حوالي 18 مليار دج (1) . لذلك من غير المعقول ، بل من اللاموضوعية أن ننتظـر من الجماعات المحلية تحقيق تنمية محلية متوازنة و مستديمة ، في وقت تعاني فيه نقصا فادحـــا في مواردها المالية ، التي تشكل أحد الوسائل الرئيسية لأي تنمية .

على هذا الأساس ، أضحـــى مـــن الضـــروري بمكـــــان البحث عن حلول ملموسة ، و إصلاح حقيقي و فعال للمالية العمومية المحلية ، بعيدا عـــن كل ترقيع – إن صح القول – تبادر به السلطة كمحاولة مسح ديون الجماعات المحلية بقيمـــــــــة 06 ملايير دج ، حسب ما جاء به قانون المالية التكميلي لعام 2000 (2) .

(1)حدد هذا المبلغ مشروع قانون المالية التكميلي لعام 2000،الذي عرض على البرلمان في شهرجوان2000

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني قانون 02/2000 يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000 ، (الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، بتاريخ 2000/06/28) ، ص 04 .

لقد كان من الإنعكاسات السلبية لديون البلديات ، فقدان هذه الأخيرة لمصداقيتها أمام شركائها الإقتصاديين ، خاصة البنوك و المؤسسات الإقتصادية الخاصة ، فالتأخر على تسديد الديون، دفع معظم المؤسسات البنكية للتعامل مع البلديات المدانة بشروط تعجيزية ، إلى درجة أن البنك راح في غالب الأحيان ، يرفض تسديد فاتورات وصولات طلباتها (bon de commande) أثناء عمليات التعامل العادي،بسبب ثقل الديون التي على عاتقها ، مما ترتب عنه توقيف إنجاز العديد من المشاريع الإقتصادية المحلية ، و تعطيل تقديم أبسط الخدمات كالتنظيف العمومي .

و بالرغم من مبادرة بعض تلك البلديات ، في تخصيص جزء من أموالها لتسديد ديونها ، إلا أن المبادرة لم يكتب لها النجاح، بسبب نقص إيرادات ميزانية الجماعات المحلية ، التي لا تسمح لها في العديد من المرات حتى في تغطية جانب التسيير كأجور الموظفين.

كما ذهب البعض الآخر من البلديات إلى المغامرة في رهن العقارات التي تملكها ، كضمان لحصولها على قروض بنكية ، و هو تصرف ذو تبعات خطيرة في حالة تكرار استعماله ، لأنه يجعل البلدية مرهونة بأكملها،و بالتالي تصبح غير قادرة على التصرف في ممتلكاتها العقارية .

لقد أصبحت الأغلبية الساحقة من الجماعات المحلية اليوم ، تواجه بصفة مستمرة ثقل الديون المتراكمة ، التي سببت لها شللا شبه كامل حادها على المضي في مسيرتها التنموية ، و جعلتها حبيسة قرارات الدائنين . و لعل من بين الأسباب التي كانت وراء هذه الوضعية المعقدة ، الأوضاع الأمنية المتردية و الغير مستقرة التي عرفتها الجزائر ، كونها سبب موضوعي تمثل في ظهور حركة من العنف المسلح القائم على التخريب ، ظهر في بداية سنة 1992 ، مخلفا تدميرا شبه شامل للمرافق العامة المحلية ، ترتب عنه توقف العديد من البلديات عن نشاطها ، حيث في سنة 1994 – على سبيل المثال – نتج عن حالة اللاأمن غلق 156 بلدية من أصل 1541 بلدية،كما تم تخريب خلال ثلاث سنوات (95–96–1997) ما يربو عن 3855 مؤسسة اقتصادية ، تربوية و صحية بالإضافة إلى مئات المساكن الإجتماعية المدمرة .

موازاة مع هذه الأعمال التخريبية و مخلفاتها الوخيمة على سير المرافق العامة المحلية ، قام المسؤولين المحليين آنذاك ، سيما في عهد المندوبيات التنفيذية ، بصرف أموال طائلة في ترميم ما دمر ، إضافة إلى تخصيص غلافات مالية معتبرة لتغطية نفقات السلك الأمني من شرطة و مفارز(brigades)الحرس البلدي ، هذه الأخيرة التي عهدت إليها ضمان أمن البلديات بالتنسيق مع مصالح الأمن الأخرى ، بما في ذلك الجيش الشعبي الوطني .

و بالرغم من أهمية هذا السبب ، إلا أنـه لا يمكن اعتباره سببا كافيا كمبرر لوجود تلك الديون ، إنما ثمة مبررات ذاتية أخرى تشكـل أسباب رئيسية فيما وصلت إليه البلديات و الولايات من ديون ، تتعلق بظاهرة التبذير و تبديـــــد الأموال العمومية خدمة للمصالح الخاصة بفئات معينة على حساب المصلحة العامة .

و من مظاهر هذا التبذير ، اقتناء بعض المجالس المحلية لسلـــع و تجهيزات كمالية ، و انشغال رؤساء المجالس الشعبية البلدية في تجديد حظائر بلدياتهم، عن طريق شراء سيارات فخمة ، استغلها أعضاء المجالس في تحقيق مآربهم الخاصة خارج أوقات العمـل الرسمية . هذا التصرف ترتب عنه الإسراف في استهلاك الوقود في مهمات شخصية لا علاقـــة لها بمصالح البلدية ، ناهيك عن المبالغة في استعمال الخطوط الهاتفية التابعة للمصالح الإداريـة ، و الذي كانت نتيجته بلوغ فواتير الهاتف مبالغ مالية هائلة (1) .

و إذا كانت تلكم بعض أسباب وجود ديون الجماعات المحلية ، فإن البلديـــــات تختلف من حيث حجم هذه الديون ، فلو أخذنا مديونية ولاية الجزائر كعينة ، فـــإن حسب تقرير الديون الصادر عن مصالح الولاية سنة 1998 ، عرفت بلديات ولاية الجزائر أكبرحجم من الديون عام 1997 بمبلغ تعدى مليار و 112 مليون دج، بعدما كان سنـــــة 1996 يقدر بـ 496 مليون دج ، مقابل 560 مليون دج لعام 1995 . كما يشـير التقرير إلى وجود خمسة (05) بلديات من ضمن 57 بلدية مكونة للولاية ، تتصدر البلديـــــات ذات أكبر حجم من الديون و هي : الكاليتوس بـ 259 مليون دج ، بئر خادم بـ 145 مليون دج ، بوروبة بـ 113 مليون دج ، برج الكفان بـ 105 مليون دج و أخيرا جسر قسنطينـــــة بـ 94 مليون دج . أما البلديات المتبقية منها ما تشهد مديونية متوسطة ، و أخرى منخفضة (2) .

إن مظاهـــــر العجز هاته لم تكن وليدة الصدفة ، بل كانت بفعل دوافع و أسباب ساعدت في وجودها .

3-2/ أسباب العجز المالي:

يمكن إرجاع نقص الموارد المالية المحلية ، إلى عدة أسباب داخلية تمس صلب تشكيلة

---

(1) جريدة الخبر ، العدد 2830 ، بتاريخ 2000/04/09 ، ص 07 .

(2) هناك سبع بلديات سجلت مبلغ ديـن منخفض و هي : بلوزداد (7 مليون دج) ، حيدرة (3 مليون دج) ، المقرية (3 مليون دج) ، هـــــراوة (9 مليون دج) ، السحاولة (4,5 مليون دج) ، الرويبـــة (4 مليون دج) ، الرغاية (7 مليون دج) .

النظام المالي الجزائـــري (systéme financier Algerien) ، و أسباب خارجية ، ذات تأثير غير مباشر على التحصيـل المالي ، ترتكز أساسا في الآثار المترتبة عن التقسيم الإقليمي الأخير لعام 1984 ، و ظاهرة التهرب الجبائي .

أ- الأسباب الداخلية:

تنحصـــر الأسبـــــاب الداخليــــة في ثلاثة جوانب رئيسية هي : قدم النظام الجبائي المحلي ، اللاعدالة في توزيع الموارد الجبائية علــى الجماعات المحلية و أخيرا نقص الموارد المالية غير الجبائية .

أولا- قدم النظام الجبائي المحلي:

قامـــــــت السلطة الحاكمة منذ الإستقلال ، بسن بعض الرسوم و الضرائب على الصعيد المحلي ، أصبحـــت تشكل فيما بعد موردا هاما للميزانيات العمومية المحلية . غير أن بمرور الوقت ظهرت في المجتمــــع الجزائري تحولات اقتصادية و اجتماعية كبيرة ، مما جعل تلك الرسوم و الضرائب الموضوعـة في وقت مضى لا تساير هذه المستجدات ، حيث شابها نوعا من القدم (1) .

فمن مظاهر قدم هذه الرســـــوم المعمول بها ، هنالك الرسم على النشاط الصناعي و التجاري ، الذي يرجع أصل إنشائـــــه إلى قرار صادر عن الجمعية العامة بالجزائر في عهد الإستعمـــــــار سنة 1953 ، و هو ما يعرف حاليا بالرسم على النشاط المهني(2).كما يوجد الرسم العقــــاري المؤسس بمقتضى الأمر 83/67 بتاريخ 1967/06/02 ، بالإضافة إلى الرسم الموحد و الإجـــمالي للإنتاج (T.U.G.P) (3)، و الرسم الموحد و الإجمالي لإنتاج الخدمات (T.U.G.P.S) (4) ، و همــــا رسمان كان يحصل عائدهما لفائدة البلدية إبتداءا من تاريخ الأول جانفـــي 1947 ، بعد أن تأســـس من طرف السلطة الفرنسية آنذاك ، طبقا للمرسوم

---

(1) Benaissa , op . cit , p 168 .

(2) تعتبر الجمعية العامة حسب دستور 1947 ، بمثابة برلمان الجزائر .

(3) T.U.G.P : taxe unique globale à la production .

(4) T.U.G.P.S : taxe unique globale à la prestation des services .

الفرنسي 2946/46 الصادر يوم 1946/12/24 . و للإشارة أن هذين الرسمين الأخيرين مجموعين حاليا في رسم واحد هو الرسم على القيمة المضافة (T.V.A) .

ثانيا - اللاعدالة في توزيع الموارد الجبائية المحلية :

من العيوب البارزة في النظام المالي المحلي ، أنه يمنح للبلدية و الولاية نفس الهيكل القانوني في مجال الإستفادة من الموارد الجبائية المحلية ، دون أن يأخذ بعين الإعتبارخصوصية كل جماعة محلية ، سواء من حيث المساحة الجغرافية ، النمو الديمغرافي ، أو مستوى النشاط الإقتصادي .

من هذا المنطلق يصعب علينا إيجاد حلا للإشكالية التي يطرحها هذاالوضع،المحصورة في التناقضات الموجودة بين موارد مالية محلية موحدة لكل الجماعات الإقليمية من جهة ، و متطلبات تنمية محلية مختلفة بحسب خصوصيات كل منطقة (1) ؛ إذ أن المتتبع و المتأمل بتمعن في التقسيم الجغرافي للجماعات المحلية بالجزائر ، بإمكانه أن يلاحظ مدى التباين القائم بين تلك الجماعات في إطار ما يعرف بظاهرة عدم التوازن الجهوي .

وتتجلى مظاهر هذا الأخير في الإختلافات المتواجدة بين المجموعات المحلية من حيث مستوى الحياة الإجتماعية ، و نسبة النشاطات الإقتصادية بها ، الأمر الذي نتج عنه ظهور جماعات إقليمية غنية و أخرى فقيرة ، بلديات ريفية و بلديات حضرية . هذا ماأثبتته دراسة ميدانية قام بها فريق بحث من المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط عام 1994،سمحت بتصنيف الجماعات المحلية إلى ثلاثةأنواع حسب البلديات والولايات(2).

-جماعات محلية منطورة:تضم أهم التجمعات السكانية المتواجدة علىطول الشريط الشمالي للوطن، المعروفة كمراكز حضرية كبيرة ، مقارنة بما لديها من إمكانيات و موارد ، بالإضافة إلى ما تحتويه من أنشطة اقتصادية منتجة كالصناعة،التجارة و السياحة .ضف إلى ذلك امتلاكها لأهم المنشآت الإجتماعية الضرورية للمواطن كالمستشفيات و المدارس ... إلخ ، و يشمل هذا النوع 14 ولاية و ما يقارب 302 بلدية .

---

(1) Annick GERONIMI " Fiscalité, ressources et disparités regionales en Algerie", Revue CE.N.E.A.P. N° 12, 1998,P 45 .

(2) الهادي مقبول ، " التصنيف النموذجي للجماعات المحلية " . مجلة المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط ، العدد 11 ، 1996 ، ص 9 .

-جماعات محلية متوسطة التطور: يتوزع هذا الصنف بشكل واسع ، على مستوى الهضاب العليا و المناطق الداخلية ، تضم قرابة 23 ولاية و 358 بلدية ، معروفة بنسبة تعمير و تحضير متوسطة ، و هي تمتاز بطابعها الفلاحي .

-جماعات محلية منعدمة أو قليلة التطور : يتمركز هذا النوع من الجماعات المحلية في المساحات الصحراوية و المناطق الجبلية ، و هي مناطق فقيرة من حيث الموارد الطبيعية ، الأمر الذي لا يؤهلها لممارسة النشاط الفلاحي بها ، بسبب صعوبة تضاريسها و مناخها ، تتميز بكونها مناطق قليلة التحضير ، كما أن معظم ولاياتها – سيما الصحراوية – مهمشة من حيث تنميتها المحلية .

ثالثا - نقص الموارد المالية غير الجبائية :

يقصد بها تلك الموارد المالية المتحصل عليها ، من المنتوج الناجم عن إستغلال ممتلكات الجماعات المحلية ، و الذي لا يشكل في مجمله نسبة 10 % من إيرادات الميزانية المحلية . هذه الموارد تتمثل في الآتي :

- عائدات استغلال الممتلكات: هي أموال محصل عليها كمستحقات كراء المباني التي تمتلكها البلدية أو الولاية ، بالإضافة إلى حقوق أماكن التوقف و المرور (droit de passage) ، و هذه الموارد المالية لا تشكل في أحسن الأحوال إلا نسبة 8 % من مجموع إيرادات الميزانية المحلية .

- عائدات الإنتاج: تمثل المدخول المالي ، الذي تتحصل عليه خزينة الجماعات المحلية ، نتيجة قيامها بعمليات بيع للمنتوجات الزراعية و الصناعية،التي تنتجها المؤسسات العمومية المحلية.

- عائدات مالية : يقصد بها تلك المبالغ المالية العائدة للبلديات و الولايات ، في صورة فوائد على القروض التي تمنحها الجماعات المحلية إلى الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين .

و إذا كانت هذه باختصار بعض الأسباب الداخلية المؤثرة على حسن التحصيل الجبائي المحلي ؛ فثمة من جهة ثانية أسباب خارجية ، كان لها – هي الأخرى – أثر واضح على المالية العمومية المحلية .

ب- الأسباب الخارجية :

من بين الأسباب الخارجية لوجود العجز المالي الذي تعاني منه الجماعـــــــات المحلية ، هنالك التقسيم الإقليمي لعام 1984 و الآثار المترتبة عليه، و كذلك مشكل التهرب الجبائي و انعكاساته السلبية .

أولا - التقسيم الإقليمي لعام 1984 :

يعتـــــبر الإصلاح الإقليمي التي بادرت به السلطة الجزائرية عام 1984 ، بمقتضى القانون 09/84 سابـــــق الذكر ، أحد الأسباب الرئيسية في تعقيد الوضعية المالية لبعض الجماعات المحلية . و بقدر مـا كان هذا الإصلاح الهيكلي ناجحا في بلوغ الأهداف السياسية التي قصدتها السلطة من ورائـه ، كتدعيم اللامركزية الإدارية الحقيقية ، إلا أن ذلك النجاح نجم عنه آثار سلبية على المالية العمومية المحلية ، سيما على مستوى البلديات .

إن تقسيم بعض البلديـات كبيرة الحجم سابقا ، إلى بلديات صغـــيرة ، تسبب في تفتيت قدراتها الإقتصادية و المالية و تفزيعها ، في حـين بقيت الأعباء المكلفة بها ذاتها بدون تغيير . بالإضافة إلى ذلك أغلبيـــة البلديات المنشأة إثر التقسيم الإقليمي لعام 1984 بلديات فقيرة ، حيث تشير الإحصائيــات أنه من بين 837 بلدية مسها التقسيم هناك 89,2 % منها بلديات ريفية ، و هو ما جعلها – أي البلديـات الجديدة – محرومة من الموارد و الإمكانيات المادية و المالية التي كانت بحوزة البلدية الأم ، قبل تقسيمها (1) .

ضف إلى ذلك أن نمو عدد البلديــات من 702 بلدية قبل صدور الإصلاح الإقليمي إلى 1541 بلدية ، تمخض عنه نموا متسارعـــــا للإحتياجات المالية محليا ، مما زاد في عدد البلديات الفقيرة . هذا إن دل على شيئ إنما يــــدل بأن المخططين للتقسيم الإقليمي لعام 1984 ، نسوا أن يأخذوا بعين الإعتبار و الدراسة الجانب المالي للجماعات المحلية الجديدة .

ثانيا - مشكل التحصيل و التهرب الجبائي :

تشكـل ظاهرة امتناع المواطنين و تحايلهم في دفع مستحقاتهم الضريبية سلوكا يكاد

---

(1) Geronimi , op . cit , p 51 .

يكون عاما ، ينعكـس عنه خلق صعوبة في تحصيل الجباية من طرف المصالح الإدارية المعنية . حيث يدخل العديـد من المواطنين الممارسين للنشاطات المهنية و التجارية ، في منازعات لا نهاية لها مع مصالح الضرائب ، تنتهي غالبا إلى الإحتكام للجان الطعون على مستوى الدائرة أو الولاية بحسـب الحالة . هذه الظاهرة السلبية تؤخر في جمع الموارد المالية الجبائية و تضعف تحصيلها ، و ممـا يزيد في حدة هذا الضعف نقص الموارد البشرية و المادية المخصصة لمتابعة هاته العملية . فعلـى مستوى ولاية تبسة لوحدها – على سبيل المثال – لم تستطع إدارة الضرائب تحصيل ما يعادل 5 ملايير و 838 مليون دينار جزائري ، من قيمة الرسوم المتنوعة إلى غاية 1999/12/31 (1) .

أما بشأن الغش و التهرب الجبائـي ، فـإن هاجـس مقاومته كان و لا يزال مستمرا ، سيما و الجزائر تعيش مرحلة الإنتقال إلى اقتصاد السـوق . إن ما يزيد من إستفحال هذه الظاهرة و انتشارها هو نقص الإمكانات و الوسائل الكفيلة بفـرض مراقبة صارمة و دقيقة للعمليات التجارية التي تحدث ، خاصة على مستوى الإقتصـاد الموازي (L'économie informelle) ، أين نجد العديد من المتعاملين الإقتصاديين المعنيين بـدفع الضرائب ، يتهربون بطرق ملتوية كقيامهم بنشاطات تجاريـة خفية (Activités sou teraines) ، أو عدم التصريح بدخلهم الإجمالي . و قد يعزو هذا التهـرب من تسديد المستحقات الضريبية إلى ظروف اجتماعية ، اقتصادية و تاريخية يعاني منها هؤلاء المواطنين .

4- مشاكل تنظيمية :

تنحصـر معظم المشاكل التنظيمية التي تعيق التنمية المحلية في ثلاث صور هي : عدم استقرار النصـوص القانونية ، انعدام جدية التخطيط المحلي و فعاليته و أخيرا ضعف دور المجالس المحلية المنتخبة .

4-1/ عدم إستقرار النصوص القانونية :

إن نجـاح تنمية المجتمع المحلي ، مرتبط باستقرار الجانب التنظيمي فيه ، الأمر الذي يسهل للإدارة المحليـة أداء مهمتهـا . لقـد عرفت الجزائر هزات سياسية و اقتصادية

---

(1) جريدة الخبر ، العدد 2801 ، بتاريخ 06 مارس 2000 ، ص 07 .

متتالية ، غلبت عليها الحلول السياسية الفوقيـــة ، مما أثر سلبا على عدم إستقرارية الأطر القانونية المنظمة و المهيكلة للجماعات المحلية ، و ظهـــر نتيجة لذلك خلال العقدين الأخيرين ، ما كان يسميه الدكتور "جيلالي اليابس" فوضـــى مـــن النصـــوص القانونية و التنظيمية ، تصدرها السلطة الحاكمة من حين لآخر ، دون الأخذ بالحسبان مدى ملاءمة تلك الصلاحيات التنظيمية مع بيئة المجتمع الجزائري المحلي . هذه المظاهر أكـدت معالم عدم إستقرار إداري طبع المستويات الإدارية المحلية و المركزية على حد سواء .

و من بين مظاهره البارزة على مستوى التنظيم الإداري المحلي ، تلــك الموجة من العمليات المتكررة ، المتعلقة بإعادة هيكلة بعض الجماعات المحلية خاصة الولايات ، التي يتم بموجبها توسيع النطاق الإقليمي لبعضها ، بضم بلديات جديدة إليها ، تنـــزع من ولايات مجاورة أخرى أو العكس . و هو إجراء تنظيمي إن كان يظهر عاديا من الناحيـة الشكلية ، فإنه صعب الفهم و ذو خطورة أثناء تطبيقه ، بالنظر للمشاكل التي يخلفهـا على المستوى التقني و بالتالي الإخلال بالتنمية المحلية .

إن أول جماعة محلية بالجزائر ، تشهد هذا الوضع التنظيمي الغير مستقر ، هي ولايـة الجزائر العاصمة ، فطيلة سنوات التسعينيات عرفت هذه الولاية ، ظاهرة تغيير متوالـــي و مستمر لتنظيمها الإداري ، كانت بدايته سنة 1996 ، بصدور الأمر رقم 15/97 بتاريـخ 1997/05/31 (1) ، منح بمقتضاه لولاية الجزائر ، نظاما إداريا خاصا بها ، يجعلهـــا ذات مركز قانوني مميز عن باقي الولايات ، هذا التغيير سمح لها بتوسيع مساحتها الجغرافية ، بعد أن ضمت إليها أربع و عشرين (24) بلدية جديدة ، كانت تابعة حين ذاك إلى ولايـــات : البليدة ، تيبازة ، بومرداس ، كما منح لها اسما جديدا هو محافظة الجزائر الكبرى .

و بالرغم من العراقيل التقنية و القانونية ، لهذا التعديل الهيكلي على مستـــوى بلديات المحافظة، إلا أنها لم تكن ذات أثر كبير،اعتبارا أن تلك الفترة طبعها وجود مندوبيات تنفيذية أعضائهـــا معينين ، لذلك لم تطرح عملية التمثيل على مستوى المجالس المحلية أية صعوبة، خاصة إذا ما إستثنينا من ذلك الإشكال الذي بدى في عملية تحويل البرامج التنموية و الـــتي كانت تتكفل بها تلك البلديات محل التحويل تحت وصاية الولايات الأصلية ، إلى محافظة الجزائر الكبرى .

لكن بمضي ثلاثةسنوات على انتهاج هذا الأسلوب التنظيمي الإداري الخاص، قامت السلطة الحاكمة من جديد ، على إلغـاء النظام الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، بحجـة أنه

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 15/97 يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، (الجريدة الرسمية العدد 38 ، الصادرة في 1997/06/04) ، ص 05 .

غير دستوري ، حيث أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/03/01 قرار يقضي بإنهاء العمل بنظام محافظة الجزائر الكبرى ، مع تحويل هذه الأخيرة إلى سابق عهدها ، ولاية مثل باقي الولايات ، و الإكتفاء ببلدياتها القديمة ، التي كانت قبل تطبيق نظام المحافظة (1) .

هذا الإجراء شكل منعرجا حاسما ، و نقطة استفهام كبيرة عن مصير البلديات الأربع والعشرين،التي حولت فيما سبق إلى ولاية الجزائر،إذ كيف يمكن لها –أي البلديات– التكيف مع الوضع التنظيمي الجديد ، بعد أن تقرر تجريد المحافظة من وصايتها عليها ، و إلحاقها بولاياتها الأصلية ، سيما على المستوى التنظيمي ،و الإداري و التمثيلي .

لقد كان من الإنعكاسات السلبية لهذا القرار الرئاسي ، أن بعض من البلديات المحولة استفادت من مشاريع تنموية ، خلال وجودها تحت وصاية محافظة الجزائر الكبرى ، سمحت لها إبرام عقود أشغال وصفقات عمومية ، أمضتها مع مؤسسات واقعة بولاية الجزائر المستحدثة ؛ بالإضافة إلى التعقيدات المرتبطة بوثائق الحالة المدنية ، و البطاقات الرمادية للسيارات ، و كذلك التغيير في إيرادات الميزانية و مسألة إدماج المنتخبين المحليين داخل المجالس الشعبية الولائية .

و مما يزيد من المظاهر السلبية لهذا الأسلوب التنظيمي غير المستقر ، أن 60 % من البلديات الأربع و العشرين المعنية بالتحويل ، مصنفة في خانة البلديات الفقيرة ، لذلك فهي غير قادرة على مسايرة التنمية المحلية لبلديات ولايتها الأصلية إنطلاقا من مبدأ " فاقد الشيئ لا يعطيه " .

إن مجرد محاولة وضع تقييم سريع لمثل هذا الإجراء التنظيمي ، يقودنا إلى الإقتناع بأن القرارات التنظيمية المتخذة ، ما هي إلا قرارات سياسية في الأصل،لم يؤخذ بعين الإعتبار أثناء إصدارها الترتيبات التقنية و القانونية الملائمة و الممهدة لنجاح تطبيقها .

من جهة ثانية و في نفس النقطة ، لم تسلم الدائرة كذلك من اللاإستقرار الإداري–بإعتبارها تنظيما إداريا لا تركيزيا–حيث مس فيها عدة مستويات،سواء من حيث الصلاحيات المنوطة بها أو الهياكل المشكلة لها ، و لعل السبب الرئيسي و الهاجس المقلق الذي تعاني منه الدائرة حاليا ، عدم وضوح موقعها الرسمي في التنظيم الإداري المحلي، فتارة

---

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 01/2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها ، على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ/م.د/2000 المؤرخ في 2000/02/27 و المتعلق بمدى دستورية الأمر 15/97 المؤرخ في 1997/05/31 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (الجريدة الرسمية،العدد 09 ، الصادرة في 2000/03/02) ص 03 .

ينظر لها على أنها مقاطعة إدارية ، و تارة أخرى يعتبرها القانون مجـــرد مصلحة إدارية من مصالح الإدارة العامة للولاية (1) .

2-4/ عدم جدية و فعالية التخطيط المحلي :

يعانـي التخطيط على مستوى الجماعات المحلية ، مشاكل كثيرة و متنوعة ، زاد من حدتها انعــدام الوسائــــل القانونية و المادية ، التي تساعد على القيام بتخطيط عقلاني و دقيق ، لذلك راحت العديــــد من المشاريع الإقتصادية على المستوى المحلي ، ناقصة غير منجزة بصفة كاملة ، و التي يعود سببها إلى أن مباشرة تلك المشاريع الإقتصادية ، لم تسبقها دراسات تخطيط جدي و علمـي ، تسمح تحديد الوسائل الواجب توافرها ، و يقيم الظروف الزمانية و المكانية الملائمة لها .

إن ما يلاحظ على نشــاط القائمين على التنمية المحلية ، التسرع في تطبيق مشاريع و برامج تنموية ضخمة ، كإقامـــة مدارس لاحتواء عدد التلاميذ المتزايد ، و هي مشاريع مكلفة ماليا ، في حين نجد تلك الجماعـــة المحلية تعاني عجزا في ميزانيتها ، الأمر الذي يبرز عدم التطابق و تناسب التقديرات المالية المتوقعة مع الكلفة الحقيقية للمشروع .

و من مظاهر سوء التخطيط المحلـــي كذلك ، منح بعض الصفقات و المشاريع إلى مؤسسات و مقاولات عمومية و خاصة ، لا تملـــك الإستعدادات المالية اللازمة ، و تعاني عجزا تسييريــــا ، الأمر الذي ينتهي في مرات عديدة إلى فسخ البلدية أو الولاية للصفقة المبرمة ، مما يؤثر سلبا على النهوض بالتنمية المحلية (2). ضف إلى ذلك ضعف متابعة البرامج المقيدة في مخططات التنمية البلدية و الولائية ، مع انعدام التنسيــــــق بين هذين المخططين الآخيرين (المخطط البلدي للتنمية و المخطط الولائي)، أو بين أحدهما و المخطط القطاعي للتنمية ، و هو ما يعكس غياب التنسيق بين المصالح المعنيـــة بالتخطيط على المستويين المحلي و المركزي . كما أن قلة مكاتب الدراسات المتخصصة علــــى مستــــوى الدوائــــر و البلديات . تقلـــل مـــن دقـــة إعداد المخططات التنموية المحلية ، من طرف الأجهزة اللامركزية ، و هو مشكل تعاني منـه على سبيل المثال ولاية سعيدة ، إذ 90 % من بلدياتها

---

(1) أكد المرسوم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 ، في مادته الثانية أن الدائرة مصلحة إدارية كباقـــي مصالح الولاية .

(2) سعيدي ، مرجع سابق ، ص 206 .

و دوائرها لا يوجد بها مكاتب دراســـات ، حيث أن هذه الأخيرة تتمركز بصفة كبيرة في بلدية سعيدة فقط .

4-3/ ضعف دور المجالس المحلية المنتخبة :

خـــولا قانوني الولاية و البلدية للمجالس الشعبية المحلية صلاحيات كثيرة ، يجعلها محركا رئيسيا لكـــــل مبادرة من شأنها أن تدفع إلى تنمية محلية حقيقية . إلا أن ما يلاحظ للأسف الشديد ، جمود تلك المجالس عن أداء مسؤولياتها و تقوقعها بعيدا عن هيئة الناخبين الذين اختاروا أعضائها .

و لعل السبـــب في ذلك يتقاسمه كلا من الناخب و المنتخب ، فهذا الأخير لا يولي أدنى اهتمام لمن انتخبه و صوت عليه،إلى درجة شعوره بأنه تابع سلميا(Hiearchiquement) إلى السلطة الإدارية ممثلـــة في الوالي ، أكثر من شعوره بأنه ممثل لسكان المنطقة أو الإقليم الذي ترشح فيها . و حتى و إن وجـــدت تلك العلاقة ، لا تعد أن تكون علاقة تحكمها القبلية المتحجرة و الإنتماء العرقي ، الــذي يحول المنتخب إلى ناطق باسم قبيلته ، و المدافع عن مصالح عشيرته التي كان لها الفضـــل في ضفـــره بمقعد على مستوى المجلس المحلي المنتخب ، حتى و لو كانت على حساب المصلحة العامة .

هذه المظاهر السلبية لدور المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر ، تؤكدهـــا بعض الحقائق التاريخية و الأدلة التي تطلعنا بها الجرائد الوطنية و الجهوية يوميا . فكم من مـــرة تم فيها توزيع السكنات الإجتماعية و منحت صفقات عمومية اقتصادية على اساس القرابـــة و المحسوبية ، بعيدا عن كل معيار قانوني و موضوعي .

و إذا كان المنتخب طرفـا في هذه المشاكل ، فإن ذلك لا يبرئ مسؤولية الناخب ، مـــن مشاركته في سوء الوضعية التي آلت إليها المجالس المحلية المنتخبة ، نظرا لعدم اهتمامـــه بالشؤون العمومية و فقدانه معنى الحس المدني .

إن هذه العلاقة المزدوجة بين الناخب و المنتخب و القائمة على أساس غـــير سليـم ، تعود إلى التخلف الذي طبع و لازال يطبع شعوب العالم الثالـــث (1) . و لا أدل على ذلك ، أنه كم من دورات عادية و غير عادية تعقدها المجالس الشعبيـــة المحلية (بلدية و ولائية) لا يحضرها المواطنين ، رغم أن القانون البلدي و الولائي يؤكد بـــأن الدورات

---

(1) شيهوب ، مرجع سابق ، ص 105 .

علنية و حضور المواطنين في جلساتها حقهم القانوني المكتسب،إلى جانب حقهم في الحصول على نسخة من محضر كل دورة تعقدها تلك المجالس المحلية (1)،إلا أنهم قلما يفعلون ذلك .

إن المواطن الجزائري اليوم ، لم يبلغ مستوى معين من النضـــج السيـــاسي و الثقافي ، يؤهله لمراقبة عمل ممثليه المحليين ، و يعطى له قدرة في مساءلتهم بصفة شفافــة و علنية ، في أي وقت شاء ، رأى فيه إهمال هؤلاء في أداء مسؤولياتهم .

و إذا كان ما أتينا عرضه من مشاكل تنظيمية ذات تأثير باد على التنمية المحلية،فثمة مشاكل أخرى لا تقل أهمية ، بل قد تكون اصل فشل التنمية المحلية بالجزائر ،و نعني بذلك المشاكل البشرية المنحصرة بالخصوص في الإنسان .

4- المشاكل البشرية :

إن استحضــار الوسائل المادية و التنظيمية من أجهزة و تخطيط اقتصادي ، لا يكفي لاستفاء شروط تنميـــة محلية متوازنة و مستديمة ، ما لم يرافقه توافر موظفين أكفاء مؤهلين و قادرين على الإستغلال العقلاني و الرشيد لتلك الوسائل . على هذا المنوال فإن أي صفة تطبـــع العامل البشري (الموظف) ، يؤثر حتما و بحسب الحالة على مصير تنمية الجماعات المحليـة ، الأمر الذي يؤدي بنا إلى البحث عن أهم النقائص التي تعرفها سياسة التوظيف على المستوى المحلي ، من خلال تتبع مراحل تطورها .

4-1/ مراحل تطور سياسة التوظيف المحلي :

يمكن تقسيم التطورات التاريخية التي عرفها التوظيف على مستوى الجماعات المحلية الجزائرية ، إلى مرحلتين هما مرحلة التوظيف الكمي ، و الثانية مرحلة التوظيف على أساس النوعيـــــــــة .

---

(1) نصت على ذلك المادة 45 الفقرة الثالثة من قانون 08/90 و المادة 21 من القانون 09/90 .

أ - مرحلة سياسة التوظيف على أساس الكم:

لقد عرف التوظيف على المستوى المحلي (البلدية و الولاية) ، تطورات متعددة ، دفعت إليها الحاجة الظرفية إلى ما هو أحسن ، بالنظر إلى الحالة التي ميزت سياسة التوظيف العمومي المحلي إبان السنوات الأولى للإستقلال ، التي تجلت في النقص الفادح للموظفين المؤهلين لإدارة مصالح الوحدات الإقليمية (1) ، و ما أوجبه على الدخول في عملية متسارعة و متوالية ، تقوم على سياسة التوظيف الجماعي الواسع ، دون مراعاة لمعيار النوعية و الكفاءة العلمية في اختيار الموظف ، و بعيدا عن أي تخطيط علمي و موضوعي لمثل هذا التوظيف الجماعي (2) .

هذا الإجراء الإستعجالي ، ترتب عنه بعد مضي السنوات الثلاثة الأولى ، تضخم في عدد الموظفين العموميين المحليين ، أرهق بشكل ملحوظ ميزانية الجماعات المحلية و دفعها للبحث عن حلول للتخفيف من وطأته .

و بالرغم من المحاولات التي باشرتها السلطة الوصية ، قصد التقليل من حدة هذا المشكل ، كدمجها عدد من البلديات في بلديات أخرى ، و كذلك تخفيض مرتبات الموظفين العموميين بنسبة 30 % (3) . إلا أن ذلك لم يجد نفعا ، و بقي الوضع على حاله في طريق متأزم ، خاصة و أن هذا التضخم في عدد الموظفين المحليين ، لم يعطى الفعالية المرجوة منه في التسيير ، و بدى ذلك في مظاهر شبه عجز على مستوى تنشيط العمل التنموي المحلي .

هذه الوضعية الصعبة،فتحت الباب من يوم لآخر، من أجل طرح طلب استفسارات عن فكرة إمكانية إعادة تأهيل الموارد البشرية للجماعات، و ما هي الكيفية الملائمة لتجعلها أكثر ديناميكية و تجاوبا مع مستجدات العصر ؟ و هي تخمينات كان الغرض منها تحقيق جانب النوعية في سياسة التوظيف العمومي المحلي ، الذي عرفت انطلاقته مع الإصلاح القانوني الجديد للجماعات المحلية سنة 1990 .

---

(1) أشرنا لهذا النقص في المبحث الأول من الفصل الأول .

(2) شبهوب ، مرجع سابق ، ص 180 .

(3) المرجع نفسه ، ص 180 .

ب- مرحلة سياسة التوظيف على أساس النوعية :

إبتداءا من عام 1990 ، تغيرت فلسفة التوظيف على مستوى الجماعات المحلية سيما البلديات ،حيث أصبحت المصالح الإدارية البلدية و الولائية ترتكز في عمليات توظيفها على أساس المؤهـــلات التقنية ، العلمية و الكفاءة المهنية ، حيث أعطى القانون البلدي 08/90 و القانون الولائي 09/90 لكلا من البلدية و الولاية- بصفة ضمنية - حرية تنظيم مسابقات توظيف ، سعيا إلى تكثيف عمليات تأطير الجماعـــات المحلية بالإطارات الجامعية و كذا المتخرجين من مدارس تكوين إدارية عليا كالمدرسة الوطنية للإدارة .

و إقرارا لهذا المنطق ، صدر مرسوما رقم 26/91 مـــؤرخ في 1991/11/02 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات ، حيـــث أصبـــحت للبلديات بموجبه ، سلطة التوظيف بعيدا عن الإدارة المركزية ، مما شكل عاملا إيجابيا يبـــدو في شعور المسؤول المحلي بنوع من الإستقلالية أثناء التسيير ، و يسمح له بالتقييم الموضوعـــي للأداء الإداري .

لقد أصبحت سياسة التوظيف العمومي الإقليمي بالجزائر تقوم على نظام وظيـــف عمومي شبه مستقل ، تكون فيه لكل جماعة محلية جانب من الإستقلالية في فتح مناصـــب مالية علـــــى مستوى ميزانياتها العمومية و تنظيم مسابقات توظيف بعيدا عن مركزية القرارات. إلا أن بالرغم من الإيجابيات التي يبرزهـــا هذا النظام التوظيفي نظريا (1)، فإن الممارسة الميدانية كشفت عدة نقائص لازالت موجودة على مستوى الإدارة المحلية .

---

(1) من إيجابيات هذا النظام في التوظيف بأن يسمح للسلطة المحلية أن تشـــترط على كل موظف يود العمل على مستوى إدارتها المحلية الإخلاص و التفاني في العمل كما أن توظيف الأفـــراد المنتمين لنفس بيئة الجماعة المحلية ، يمنحهم قدرة على تفهم سريع للمشاكل التي يواجهها سكان الوحدة الإقليميـــة بحكـــم أنهـــم يعيشونهـــا . لمزيد من التوضيح ، أنظر : أحمد رحماني ، " تسيير الموارد البشرية " بمجلـــة المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط . العدد 11 ، 1996 ، ص 37 .

2-4/ نقائص سياسة التوظيف المحلي:

إن المتتبع لخريطة توزيع الموارد البشرية على المستوى المحلي ، يمكنه استقصاء نقائص تطبع مستويات أداء الموظفين العموميين المحليين عامة ، و البلديين على الخصوص ، و هي تتجلى فيما يلي :

أ- غموض المسار المهني للموظف:

إن الموظف الذي يعمل على مستوى الإدارة المحلية ، يعيش حالة من اللاإستقرار و التهميش ، و هاجس التعرض للطرد من منصبه في أي وقت ، الأمر الذي يجعل مساره المهني غامضا سيما لدى الإطارات . فالموظف على مستوى الإدارة البلدية مفروض عليه السير ضمن توجه سياسي ، يرسمه الحزب الذي استحوذ على الأغلبية داخل المجلس الشعبي البلدي. حيث أن هذا الطابع السياسي الموجود على صعيد القيادات الإدارية بالبلدية ، يعقد عملية تسيير المستخدمين بها، و يطرح إشكالية العلاقة بين ممثلي السلطة السياسية بالجماعة المحلية (المنتخبون) و مجموعة الإداريين ، و ما ترتب عنها فيما يخص مسألة حياد الموظف من جهة و إخلاصه لرئيسه من جهة ثانية .

إن ازدواجية الوظيفة التي يتميز بها رئيس المجلس الشعبي البلدي – على سبيل المثال – كإدارة و منتخب سياسي في آن واحد ، يحتم عليه في العديد من المرات استخدام المنطق السياسي (الولاء السياسي لحزبه)في أثناء تقييم عمل أي موظف إداري أو حين انتقائه إطارات لتوليتهم مناصب قيادية إدارية بالبلدية،مما ينعكس سلبا في بعض الأحيان على نفسية هؤلاء ، و يولد لديهم هاجسا سيكولوجيا يدفعهم للإحساس باللاإستقرار في بيئتهم الوظيفية ، كما ينفرهم من البقاء فيها ، و بالتالي مغادرتهم المصالح الإدارية للبلدية و الولاية نحو مؤسسات القطاع الخاص (1) .

---

(1) عرفت هذه الظاهرة على مستوى الإدارة المحلية بفرنسا ، حيث كان يعاني الأمناء العامون لإدارة البلديات و بعض الإطارات البلدية التعسف من طرف المسؤولين المنتخبين المحليين إلى درجة العزل ، الأمر الذي فرض خلق نظام للتكفل بهؤلاء الإطارات المطرودة ، تمثل في إنشاء مؤسسة المجلس الوطني للتكوين المهني و العمل ، يتم إدماج هؤلاء المعزولين عن وظائفهم فيها لغاية تنصيبهم في مصالح إدارية مستقبلا .

ب- ضعف التكوين المهني لدى الموظفين :

يعتبر ضعف التكوين المهني سمة سلبية على مستوى سياسة التوظيف العمومي المحلي ،و يعود ذلك لإنعدام سياسة تكوين مخطط و تدريب دوري لتجديد معارف الموظف . بسبب غياب رصد الإعتمادات المالية لهذا المجال ، حيث يلاحظ أن الأغلبية المطلقة من الميزانيات المحلية ، تخلو من أبواب تخصص لتحسين مستوى الموظف ، اعتبارا أن ذلك اختيارا ، للبلدية أن تأخذ به أو تتغاضى عنه .

من جهة ثانية ، و بالرغم من مشاركة بعض الموظفين البلديين في دورات التكوين، التي تعلنها وزارة الداخلية من فترة لأخرى ، فإن هذا التكوين لا يستقطب إهتمام أغلبية الموظفين ، لأنه لا يكون مصحوب بجزاء على الصعيد العملي .

ج - سوء التسيير :

إن سوء التسيير من المظاهر السلبية ، التي تطبع مستويات العمل الإداري المحلي،بسبب اللامبالاة و فقدان الضمير المهني الذي أضحى يتجلى بهما الموظفين العموميين المحليين، خاصة لدى أولئك الذين يقع على عاتقهم إعداد المخططات التنموية المحلية و متابعة تنفيذها .

و يكمن أصل هذا النقص ، في تعيين بعض المسؤولين غير المؤهلين مهنيا و لا أخلاقيا ، و تكليفهم بأداء مسؤوليات إدارية ، في حين نجدهم لا يولون أدنى اهتمام لروح المسؤولية الملقاة عليهم . فهم لا يكترثون لما قد يصيب مصلحة المواطن أو مؤسسات الدولة على حد سواء ، إذ تراهم يصدرون بين الفينة و الأخرى قرارات إدارية خاطئة تكلف البلدية و الولاية خسائر مالية كبيرة (1) .

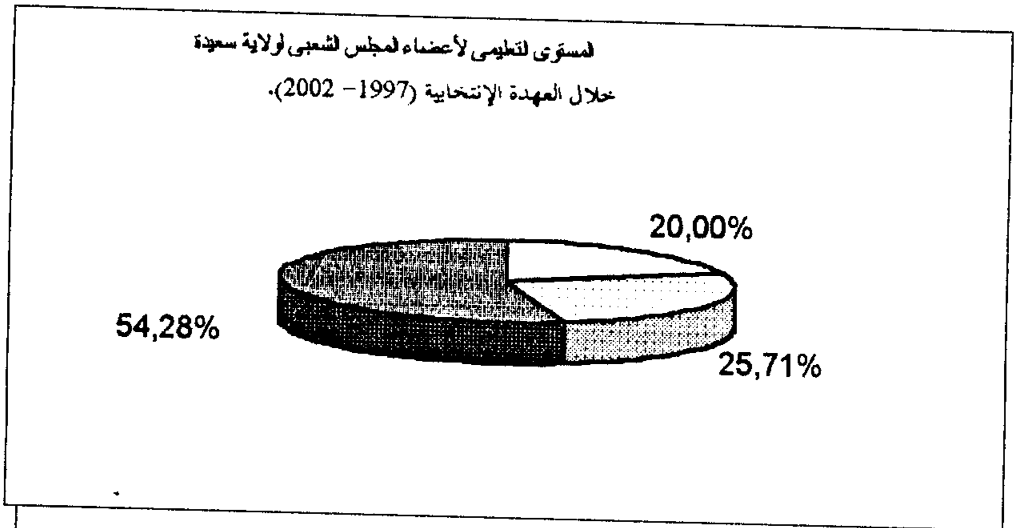
فعلى سبيل المثال،كانت ميزانية ولاية الشلف سنة 2000، مطالبة بتسديد مبلغ 120 مليار سنتيم ، كغرامة مالية ضد مختلف هيئاتها الإدارية، بموجب أحكام قضائية أظهرت خطأ و عدم صحة العديد من القرارات الإدارية الصادرة خاصة في مجال نزع الملكية ، و كذلك الإقبال على فسخ عقود الصفقات المتعلقة بإنجاز مشاريع من غير الإلتفات لجوانب قانونية

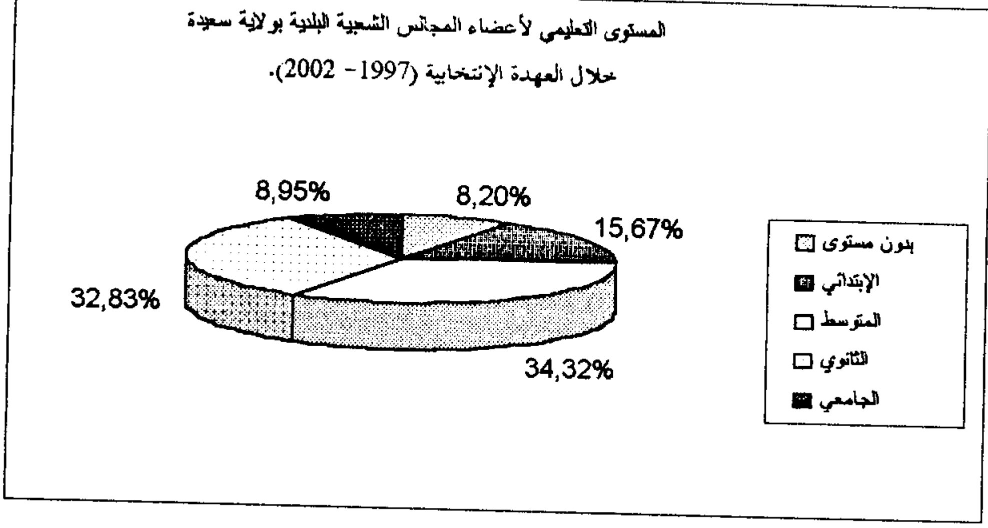
(1) سعيدي ، مرجع سابق ، ص 230 .

و إجرائية تمنع ذلك (1) .

و إذا كـــان النقص النوعي على مستوى الهيئات الإدارية اللاتركيزية ظاهرا ، فإنه كذلك موجود لـــدى المنتخبين سيما البلديين منهم ، أين يبدو جليا ضعف تكوينهم العلمي المهني، الأمر"الذي يجعلنا نتساءل عن مصير التنمية المحلية المتوازنة ، و هي بين أيدي منتخبين يفتقرون لأدنى معرفة علمية تساعدهم على التسيير و التخطيط .

هذه الفوارق العلمية ، يظهرها عدم التجانس بين أعضاء المجالـــس الشعبية للبلديات الريفية و الحضرية ، فلو نأخذ تشكيلة المجالس الشعبية المحلية لبلديات ولايـــة سعيدة على سبيل المثال ، نجد أنه من ضمن 134 منتخبا بلديا ، 12 منهم ذوي مستوى جامعـــي ، مقابل 32 عضوًا يتراوح مستواهم التعليمي بين الإبتدائي و بدون مستوى ، و هو ما يوضحـــه الرسم البياني أدناه (2) .





---

(1) جريدة الخبر ، العدد 2833 بتاريخ 2000/04/12 ، ص 05 .

(2) إحصائيات مأخوذة من مديرية التنظيم و الشؤون العامة لولاية سعيدة ، بتاريخ 2000/11/25 .

إنطلاقا من الدائرتين النسبتين أعلاه،يظهر بوضوح مدى التباين القائم بين مستويات التعليم ، حيث أنه إن كانت نسبة الأعضـــاء ذووا مستويات*التعليم**الثانوي* و *الجامعي* لا بأس بها على مستوى المجلس الشعبي الولائي ، نجد بالنسبة للأعضاء المشكلين للمجالس الشعبية البلدية عكس ذلك ، إذ هنالك أعلى نسبـــــــة من أعضاء المجالس سالفة الذكر و المقدرة بـ 34,32 % ينتمون إلى المستوى المتوسط ، في حـــين الجامعيين لا يشكلون إلا نسبة ضئيلة تساوي 8,95 % . هذا ما يفسر جهل العضو بالمجلس لحقوقه التي خولها له القانون ، و يقع بذلك فريسة في يد الهيئات الإدارية اللاتركيزية ممثلة على الخصوص في الوالي ورئيـــــــس الدائرة .

5- المعوقات الثقافية للتنمية المحلية :

للعوامـــــل الثقافية تأثيرات واضحة على نجاح التنمية المحلية أو إخفاقها ، بإعتبارها سلاح ذو حدين،أحدهما إيجابي و الثاني سلبي، و الخوف كل الخوف في الحد الثاني ، الذي يحول الثقافة من عامل تنموي محفز و بناء إلى معـــــول هدم يعيق عملية التنمية إن لم نقل يقضي عليها .

إن من مظاهر سلبية القيم الثقافية في النفس الجزائرية،الإتكالية ، الإستسلام و حب الذات ، و هي أعراض تشخيصية لعلة عقل الإنسان الجزائري ، يمكن تحديد ملامحهـا بصفة خاصة فيما يلي (1) :

- الإقبال بكثرة على الإتباع و التقليد دون المبادرة بالإبداع و التجديد ،
- انعدام روح المبادرة و سيطرة الأنانية الفردية على المصالح الجماعية ،
- إنكار قيمة العمل بوجه عام و احتقار العمل اليدوي و المهني على الخصوص ،
- ضعف الإحساس بعامل الوقت و أهميته ،
- كثرة الأقوال دون الأفعال ،
- تناقض الخطاب الرسمي مع الواقع ،
- التمركز حول الذات و الإنغماس في الملذات ،
- تفشي ذهنية الإعتماد على الدولة في توفير الإحتياجات .

---

(1) سعيدي ، مرجع سابق ، ص 232 .

كما تتجاذب التنمية المحلية بالجزائر ، ثلاث بيئات أو يكولوجيات إجتماعية متباينة في أصلها منها : البيئة البدوية ، الريفية و البيئة الحضرية ، هذه البيئات تختلف عن بعضها بحسب القيم الثقافية و الخصوصيات الإجتماعية لكل منها .

ففي المناطق البدوية - مثلا - تعم قيم العصبية ، الفروسية ، الضيافة ، القيم الفردية و نمط معيشة بسيطة .

أما في المناطق أو الولايات ذات الطابع الريفي ، هنالك العصبية العائلية ، و طغيان نشاط خدمة الأرض و فلاحتها ، إضافة إلى حرص أهالي تلك المناطق على الأعراف ، حماية العرض (الأخلاق) و بساطة العيش ، فضلا عن القيم الدينية المتشبث بها .

و فيما يخص التجمعات السكانية ذات البيئة الحضرية (سكان المدينة) ، ثمة قيم ثقافية و اجتماعية متنوعة ، تختلف حسب كل طبقة أو فئة اجتماعية. هذا النوع الثالث من البيئة (البيئة الحضرية) تتجلى فيها شكل الأسرة المتفتحة و مرونة العادات و التقاليد.

و في ظل هذه البيئات الإجتماعية ، يظهر صراع خفي على مستوى القيم الثقافية و الإجتماعية ، ما بين القيم التقليدية المحافظة و القيم المستحدثة المعاصرة ، بين قيم الأنانية الفردية لإنسان المدينة و قيم التضامن الإجتماعي المجبول عليها الرجل البدوي ، بين قيم الإنفتاح و قيم الإنغلاق ، قيم الخنوع و قيم الرفض و الإباء .

إن ما أتى من تحليل عرضي لقيم و مميزات كل بيئة إجتماعية ، لم يكن على وجه الكلام فقط ، بل لتوضيح و استكشاف الأثر الحقيقي الذي بإمكانه أن ينجم عن هذا الموروث القيمي الإجتماعي و الفكري ، أمام أي محاولة تنمية محلية يصاحبها تجديد تكنولوجي في وسائل الإنتاج .

فكم من محاولات إصلاحية و تنموية آلت للفشل ، بسبب تعارضها مع الخصوصيات الثقافية و الإجتماعية للمنطقة المطبقة فيها هذا ما أكدته الدراسات

و البحوث الميدانية التي قام بها مجموعة من الباحثين ، تحت إشراف منظمة اليونسكو (UNESCO) ، منها دراسة أعدها الدكتور حامد إبراهيم الموصلي ، بعنوان " التنمية الذاتية ، مظاهرها ، الكيفية و العوامل الإستراتيجية " ، تناول فيها بالبحث و التمحيص المعوقات الناجمة عن إدخال التكنولوجية الغربية كقوالب جاهزة دون تكييفها مع القيم الثقافية للمجتمع ، و هي فرضية انطلق منها و أثبتها بعد أن أخذ مناطق من البيئة المصرية كعينة لإجراء دراسة ميدانية تجريبية (1) .

مقابل كل هذه المشاكل المعرقلة للتنمية المحلية بالجزائر ، يحق لنا أن نتساءل عَمّا هي الحلول المناسبة لها ، بمعنى آخر كيف السبيل إلى تنمية محلية متوازنة و مستديمة ؟ .

---

(1) HAMED ibrahim Moeceli , Developpement endogéne et facteurs statégiques , . UNESCO, 1988 , p 109.

كيف السبيل إلى تنمية محلية متوازنة و مستديمة ؟ إن مثل هذا السؤال حق علينا أن نطرحه ، بالنظر إلى حقيقة الواقع التنموي الصعب الملموس على صعيد الجماعات الإقليمية بالجزائر . و الإجابة عليه ليست بالشيئ السهل كما إنها ليست بالمستحيل ، فثمة العديد من الدراسات العلمية التي أقيمت ، سواء على مستوى الجامعات أو على مستوى دوائر وزارية و مراكز بحث (1) ، حاولت وضع تصور نظري مؤسساتي و عملي لتنمية إقليمية فعلية تأخذ في الحسبان كل مجالات الحياة (الإقتصاد ، الإجتماع ، الثقافة) ، من خلال رسم سياسة اقتصادية و اجتماعية ، تجد تطبيقها على مستوى الجماعات المحلية .

إن وضعية التنمية المحلية اليوم ، تحتم علينا ضرورة خلق جدلية تفكير، تسمح بإيجاد حلولا ملائمة و دائمة للمشاكل التي تقف كحجر عثرة أمام أي قرار تنموي محلي ناجح ، يكون المستفيد فيه المواطن الجزائري ، أينما وجد ، دون تمييز أو تفضيل لمنطقة عن أخرى .

فمثل هذا الهدف المنشود لا يمكن بلوغه ، إلا وفق توجيهات خطة إستراتيجية تنمية محلية متوازنة و مستديمة ، يكون قوامها الإنطلاق في إصلاح كلي غير مجزء ، يمس جميع مستويات الحياة على الصعيد الإقليمي ، يتحدد بالخصوص في محاور رئيسية هي : إصلاح المالية العمومية المحلية ، خلق معالم سياسة اقتصادية جديدة ، تنظيم تنمية الجانب الإجتماعي و أخيرا إعادة النظر في الجانب التنظيمي و البشري .

---

(1) من الدراسات الهامة في هذا المجال ، الدراسة التي قامت بها وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية سنة 1995 تحت عنوان " الجزائر غدا ".و التي تمت إحالتها إلى المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي، لمناقشتها لمعرفة أكثر أنظر لمحضر المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي و تصوره حول " جزائر الغد " (الجريدة الرسمية ، العدد 21 ، بتاريخ 1997/04/09) ، ص 01 .

1- إصلاح المالية العمومية المحلية :

إن أهـــــم مشكل تعاني منه الجماعات المحلية بالجزائر ، عدم مقدرتها على تحديد وعائها الضريبي بمفـــــردها و في استقلالية تامة عن الدولة ، فليس من حقها خلق ضرائب جديدة و لا حتى نســـــب و حجم إستفادتها منها ، إنما هي عملية تدخل في صلاحيات الدولة ، وفقا للنصوص القانونيـة المنظمة للجباية العمومية . لذلك فهي لا تتحصل إلا على الأموال الضريبية الممنوحة لها بنص قانوني .

من هذا المنطلق ، و إعتبـارا للعجز الذي تعاني منه الجماعات المحلية – كما أسلفنا توضيحه – لابد من التفكير بجديـــة في مباشرة إصلاح حقيقي على مستوى المالية العمومية المحلية ، يكون مبني على تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية هي : إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي ، إعادة النظـــر في الحصة المالية لتلك الجماعات و إنشاء مؤسسة بنكية خاصة بالتنمية المحلية .

1-1/ إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي :

إن المطالبة بإشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي ، يطرح بشكل مباشر مسألة استقلالية هـــذه الجماعات في حال تحصيل جبايتها ، و هو أمر يصعب تقبله في دولة عاشت ردحا من الزمن في كنف النظام الإشتراكي .

فمنذ 1962 نصت التشريعات المنظمة للمالية العمومية ، بأن يبقى ميدان التحصيل الجبائي حكرا على السلطات المركزيـــة – أي الدولـــة – بمـــا في ذلك كيفيات توزيعه و إستعماله ، كمبدأ قانوني تدعمه أحكام المادة 26 من الدستور 1996، الذي تقضي بتركيز نسبة 99 % من حق التحصيل الجبائي في يد الدولة لوحدها ، باعتبـــــاره أحد مظاهر السيـــــادة (1) .

انطلاقـــا من ذلك ، لا يحق للجماعات المحلية بلدية كانت أو ولاية ، إنشـــاء أية ضريبة ، إلى درجة أن حتى عملية تحصيل الأموال الضريبية يكلف بها على المستوى المحلـــي المصالح اللاتركيزية لوزارة المالية ، دون تدخل من البلدية او الولاية .

و لعل ما يبرر هذا الرأي ، أن إعطاء للجماعات المحلية مطلق الحرية في تأســـــس

---

(1) أما 1 % الباقية ، تحصيله من صلاحيات البلدية ، و هو يتمثل في الرسم التطهيري و الرسم العقاري .

ضرائب باسمها ، سيمس بحرية تنقل الأشخاص و الممتلكات ، خاصة و أن كل بلدية تصبح لها مطلق الحرية في تحديد ما يناسبها من رسوم ضريبية؛ بالإضافة إلى ذلك ، إعطاء مثل هذه الإستقلالية المالية لكلا من البلدية و الولاية ، قد يؤدي في إحتمالات كثيرة إلى سوء تسيير الموارد المالية المحصلة ، و عدم إستغلالها بكيفية جيدة ، هذا ما تؤكده فضائح التبذير المالي و التحويل لأموال ضخمة من طرف بعض المسؤولين المحليين ، التي تظهر في الجرائد الوطنية من يوم لآخر .

على هذا الأساس و تجنبا لمثل هذه الإنزلاقات ، يتوجب على السلطة المركزية ، إشراك الجماعات المحلية في تحمل جانب من المسؤولية ، بغرض تحسين تسيير المالية العمومية المحلية ، و هو مطلب لا يمكن تحقيقه إلا بمشاركة المنتخبين المحليين أثناء إتخاذ أي قرار في مجال الموارد المالية العمومية المحلية . تاكيدا لتوصية خلصت إليها في هذا الباب، لجنة وطنية تأسست عام 1998 ، كلفت بتقييم النظام الجبائي الجزائري ، التي أوصت في تقريرها النهائي إلى المطالبة بإمكانية إعطاء استقلالية و سلطة ضبط بعض نسب الرسوم الضريبية للمجالس المحلية وفقا لمداولة تتخذ في حدود السعي إلى تحقيق توازن في الميزانية المحلية .

2-1/ إعادة النظر في الحصة المالية للجماعات المحلية :

تشهد الساحة الجزائرية اليوم ، تعالي أصوات العديد من المسؤولين المحليين ، مطالبة بإعادة النظر في مسألة توزيع الموارد المالية الجبائية ، ما بين الدولة و الجماعات المحلية، اعتبارا أن النسبة المخصصة لهذه الأخيرة ، و المقدرة بـ 10% من المجموع الإجمالي للأموال المحصل عليها ، غير كافية لتحقيق تنمية محلية متوازنة و مستديمة ، سيما في ظل اقتصاد السوق ؛ لأن الحصص المالية الحالية ضئيلة لا تؤهل الميزانيات المحلية لمباشرة نشاطاتها التنموية المختلفة .

أمام هذه الوضعية ، لابد من إعطاء نوعا من الحرية إلى البلدية و الولاية في مجال توزيع الموارد المالية للميزانيات المحلية ، إعتبارا أن هذه الأخيرة تتشكل من قسمين : قسم التسيير و قسم التجهيز و الإستثمار ، لذلك ينبغي إلغاء كل توزيع للحصص المالية على مستوى هذين القسمين من طرف الإدارة المركزية ، حيث تصبح للإدارة المحلية كامل التصرف في تحديد و توزيع نسب الإعتمادات المالية لقسم التسيير و قسم التجهيز و الإستثمار ، حسب ما تراه ملائما لتنميتها .

خلاصة لهذا العنصر ، يندرج أساس الإصلاح المالي للجماعات المحلية ، في تأسيس

نظام حقيقي و فعال للجباية المحلية ، يعطي دفعا قويا لدعم ميزانية الوحـــدات الإقليمية من جهة ، و يأخذ بعين الإعتبار خلق مرونة على مستوى تحريك عجلة التنميـــــة المحلية سيما الإقتصادية .

و يتم خلق هذه الديناميكية و المرونة ، بإعادة النظر في التخفيـــض من نسب بعض الرسوم و الضرائب المفروضة على النشاطات الإقتصادية، و في مقدمتها الرسم على النشاط المهني (T.A.P) ، و الرسم على القيمة المضافة ، إذ مثـل هذه الرسوم المحتوم تحصيلها من المؤسسات الإقتصادية المحلية العمومية و الخاصة ، تثقل كاهـــــل هـذه الأخيرة ، و تشكل مصدر إزعاج و إحباط لأية محاولة تنموية . كمـــا تنقــــــــــص من مستوى إنتاجيتها و مردودها ، سيما و أنها رسوم تطبق على المؤسسة الإقتصادية بغض النظر عـــن وضعيتها المالية إن كانت خاسرة أو رابحة (1). لذلك فإن مجرد إجراء تخفيـــــــــض في نسب هـذه الرسوم ، يفسح الباب للفاعلين الإقتصاديين لتحسين نشاطهم الإقتصادي و توسيعه .

و إذا كان التقليص من نسب الرسم على النشاط المهني، يؤثر في انخفاض الإيرادات المالية المحلية ، فان عملية التقليص لا تتم لوحدها بل ينبغي أن يرافقها تحويل جزء من حاصل الرسم على القيمة المضافة للجماعات المحلية ، قصد تغطية ذلك النقــص في إطار هبة تدفعها الدولة للبلديات و الولايات .

كما يرى بعض العارفين أمثال الأستاذ "جيرونيمي GERONIMI" ، بأن استقلاليـــة قرارات الجماعة المحلية في مجال تحصيلها الجبائي،يمكنها تخطي عقبات تنميتها المحلية (2) ، بعد أن يصبح للجماعات المحلية – خاصة البلديات– حــق تأسيس رسوم و ضرائب ، تتماشى و خصوصياتها المحلية (بلديات فلاحية ، سياحية ، صناعيـة ...إلخ) بعد ترخيص و مصادقة من الإدارة المركزية . بمعنى آخر أن هذا التصرف لا ينبغـــي أن يحدث بمعزل عن السلطة المركزية المختصة في التحصيل الضريبي ، و إنمــا يوضـــع له تنظيما قانونيا يحدد كيفيات و إجراءات تطبيق مثل هذا العمل . و هو حل مبدئي يؤكـــد احتمال نجاحه عملية تحصيل الرسم على الإقامة (Taxe de sejour) من طرف البلدية حاليا .

على هذا المنوال ، و مقابـــــل الإستقلالية النسبية للجماعات المحلية على مستوى الجباية العمومية ، لا بد أن تلغى حصة البلديات و الولايات التي كانت مخصصة في ميزانيـــة

---

(1) A.zemouche , '' La fiscalité et le financement des collectivités locales en Algerie ''(memoire fin d'étude, 15 eme promotion , I.E.D.F, 1998), p79 .
(2) GERONIME, op,cit , p 54.

الدولـــة ، حيث تصبح هذه الأخيرة – ميزانية الدولة – مسخرة لخدمة برامج تنموية ذات بعد وطـــــــني .

و إذا كان إعادة صياغة نظام الجباية المحلية،يسمح بالإستجابة لإحتياجات الجماعات المحلية ، دون اللجوء لسياسة المساعدات المالية التي تمنحهـــا الدولة إلا بصفة إستثنائية ، فإن ذلك يستدعي توفر مؤسسة مالية محلية (بنك) تختـص بتمويل المشاريع التنموية التي تباشرها البلديات و الولايات .

3-1/ إنشاء مؤسسة بنكية مختصة :

إن وجـــــــود بنك على المستوى المحلي ، يسمح بالإستجابة إلى متطلبات التنمية المحلية ؛ فما يلاحظ على مستوى الهياكل المالية الموجودة لحد اليوم ، المتمثلة في بنك التنمية المحلية (BDL) ، الصنـــــدوق الوطـــــــــني للتوفير و الإحتياط (CNEP) ، و الخزينة العمومية ، بأنها أصبحت غير مرغوب فيها كشــــريك يمول المشاريع التنموية على الصعيد المحلي ، بسبب نسب الفوائد الكبيرة التي تشترطها أثناء التعامل مع الجماعات المحلية .

لهذا، على القائمين بالتنمية المحلية التفكير بجدية في إنشاء مؤسسة بنكية،تحدد مهمتها في تقديم نوعـين من القروض للبلدية و الولائية ، أحدهما قروض بدون فائدة ، إذا ما تعلق الأمر بعمليـــــات تهدف إلى تجسيد تجهيزات ذات طابع إجتماعي ، و قروض أخرى تمنح بفائدة ذات نسبة أقل من تلك المتداولة في المعاملات البنكية المعروفـــة (Emprunts à interêts bonifies) (1) .

إن مثل هذا الإجراء العملي كفيل أن يدفع بعجلة التنمية المحلية إلى الأمـام و يعطي للوحدات الإقليمية مجالا جديدا في إنعاش ديناميكيتهم الإقتصادية و الإجتماعية بمـــا يتوافق و المستجدات اليومية ، في إطار سياسة اقتصادية محلية جديدة .

---

(1) Hocine Akli , op.cit , p 19 .

2- خلق سياسة اقتصادية محلية جديدة :

يرتكز الإصلاح في المجال الإقتصـــادي ، على رسم سياسة جديدة ، ينظم بمقتضاها الإقتصاد المحلي ، وفقا لخطة تعتمد على عدة جوانب منها:إعادة بعث النسيج الصناعي على المستوى المحلي ، تنمية الفلاحة بالولايات الداخلية و الجنوبيـــة ، تحديد دور كل من الدولة و الجماعات المحلية ، خلق توازن جهوي حقيقي ، و أخـــيرا إنشاء صندوق وطني للتنمية الإقتصادية محليا .

2-1/إعادة بعث النسيج الصناعي محليا :

يتم ذلك عن طريق جانبين هما :

أ- إنشاء المؤسسات العمومية الإقتصادية الصغيرة و المتوسطة :

إن كـــان ظاهرة حل و خوصصة المؤسسات العمومية المحلية ، أمرا فرضته ضرورة المرحلة ، و برنامج إعادة تأهيل الجماعات المحلية خلال التسعينات ، فلا يمكن أن نفهمه بأنه كف تقريري لإنشـــاء مؤسسات صناعية جديدة ، على أن تكون صغيرة و متوسطة . إذ ما نشاهده لحد اليوم،يؤكد بأن النمو الصناعي كان دائما خارج عمل السلطات المحلية، تبلوره قرارات مركزية لا تجد الولاية و البلدية بدا في تنفيذها .

هذا، و إعتبارا بما سبق ذكره،ينبغي أن تبنى التنمية الصناعية على مستوى الوحدات الإقليمية ، في إطار إنشاء مؤسسات صغيرة و متوسطة ، ترتكز على تنمية المهارات الحرفية التي تطبع خصوصيات كل منطقة ، خاصة و أن هذا الأسلوب في تشكيل النسيج الصناعي المحلي ، يبرر نجاعتـــه النجاح الذي يعرفه قطاع الصناعة بولاية غرداية ، كونه دليل واقعي على أن المقاولات الصغيرة و المتوسطة باستطاعتها اليوم ، خلق مناصب عمل .

ب- تركيز الصناعات نحو المناطق الداخلية و الجنوبية :

مـــن جهة ثانية ، و نظرا لتمركز الصناعات بالولايات الحضرية الكبرى المتموقعة بالشمال ، و تفاديـــا لما قد يشكله هذا التزايد من خطر تقليص الأراضي الزراعية في هذه الجهة، فإن الشروع في وضع خطة علمية و عملية محكمة الجوانب ، أمر لا بد منه ، تسمح بتوفـــير شروط تسهل إعادة توطين النسيج الصناعي نحو الولايات الداخلية خدمة للتنمية

الخاتمة

إن الواقع المحلي المعيــــش لحد اليوم ، لدليل واضح على أن التنمية المحلية بالجزائر خلال الأربعين سنة التي خلت ، لم تصل إلى ما كان مرغوبا فيــــه. و هذا لا يعني من باب الإنصاف نفي الإنجازات الكثيرة التي تحققــت سلفا ، لا سيما إبان سنوات السبعينيات ، أين تجسدت مشاريع إقتصادية و إجتماعية هامة في إطار المخططات الثلاثية و الرباعية و الخماسية التي كنا قد تعرضنا لها سابقا .

لكن مع مرور الوقت لم تقدر هذه الإنجازات علــــى مسايرة التحولات الإقتصادية السياسية و الإجتماعية التي شهدتها بلادنا ، و الـــتي كانت لها آثار مباشرة على حياة الفرد الجزائري ، خاصة بعد أن تغيرت أدوار الفاعلين الإجتماعيـين و في مقدمتهم الدولة و جماعاتها المحليـــة ، و هو تغير دعى إليه نقص الوسائل المالية مقابل سلبيـات ظهرت على المستوى المحلي ، تجلــت في التباين الإجتماعي ، إرتفاع نسبة البطالة ، إختلال المجال ، و نمو ديمغرافي كـبير . و بالرغــــم من المبادرات الإصلاحية الإقتصادية و الإجتماعية طيلــة سنوات التسعينيات ، فإن ذلك لم يجد نفعا ، و بقيت ملامح هذه السلبيات ملموسة في الحيــاة اليومية لسكان الوحدات الإقليمية (بلدية و ولاية) .

أمــام هذا الواقع السلبي الذي يدعو إلى تشــاؤم ، آن الأوان لوضع تصور حقيقي لإستراتيجية تنمية محلية متوازنة و مستديمة ، في إطار منظــور متكامل،قوامه المبادرة بإصلاح كلي ، يمس جميع المستويات الإقتصادية ، الإجتماعية،التنظيمية و حتى المالية؛إصلاح يأخذ في عين الحسبــــان خصوصيات كل منطقة أو إقليم ، و يتم وفقا لأسلوب علمي و موضوعي دقيق ، مبني على إحصائيات حقيقية للواقـــع المحلي ، و يسمح بتغيير الذهنيات المنغلقة على نفسها و يخلق تقاليد تنمية محلية أساسها الإستثمار المنتج .

و وجود مثل هذا الإصلاح الشامل مرهون بتوفير شروط تومس أرضية ملائمة لكي يعطي ثماره،و في مقدمتها أن يكون الإصلاح مرفوقا بشعــور للأغلبية الساحقة من السكان و إيمانهم بأحقيته ، فمتى تحقق ذلك ، إزدادت قابلية الجماهير له و من ثمة تراهم عازمين على المشاركة فيه و التضحية في سبيل إنجاحه .

أما الشرط الثاني، فيكمن في ضرورة توفير المحيط السياسي الذي يقبله أهالي الوحدة الإقليمية ، بهدف بعث الثقة من جديد بين السكان و قيادتهم المحلية ، و هذا من خلال خلق تنظيم إداري إقليمي جديد ، يقضي على التناقضات السياسية و الإدارية التي تبرز فيما بين مسؤولي الهيئات المحلية من جهة ، و يولي أهمية للجانب الكمي و النوعي للوسائل التنموية الواجب توفرها للجماعات المحلية من جهة ثانية ، و يعطي لهذه الأخيرة آليات تسيير تتماشى والوضع الجديد للمجتمع الجزائري،الذي يستلزم قدرا من الإبتكار،المبادرةوتعبئة الإمكانيات.

لقد حان الوقت اليوم ، و الجزائر في غمرة مناخ إقتصادي مفتوح على المنافسة ، و مقلق إجتماعيا ، إيجاد الترتيبات القانونية و المؤسساتية لإقتصاد جهوي ، يسمح لنا بمراجعة محددات تكوين علاقة توفيقية ثنائية الوجه أولها بين قلة الوسائل المالية للجماعات الإقليمية و كثرة المهام الموكلة لهذه الأخيرة ، أما الوجه الثاني فينحصر في كيفية التوفيق بين القطاع الإقتصادي المحلي العمومي و نظيره الخاص ، طالما أن هذا الأخير أصبح يشكل رهانا يضاف إلى رهان القطاع العام من أجل تحقيق تنمية محلية متوازنة و مستديمة، شريطة أن يكون قطاعا خاصا متحررا من جميع قيود البيروقراطية . بأن يضع نصب عينيه مصلحة سكان الجماعة المحلية التي كان لها الفضل في فتح مجال له للكسب ، قبل النظر إلى مصلحته الخاصة .

و انطلاقا من أن الجماعات المحلية حريصة على تنفيذ السياسة الإجتماعية و الإقتصادية المرسومة وطنيا ، فإنه يتحتم عليها اليوم أن تشارك ليس كمنفذ لهذه السياسة و التعليمات المركزية فحسب ، بل أكثر من ذلك ، عليها أن تظهر كشريك حقيقي و فعال في صنع القرار التنموي المحلي و متابعة تنفيذه ، كأن تبادر بجملة من الإصلاحات الإقتصادية و الإجتماعية على مستواها الخاص ، بحكم قربها من المشاكل التي تثقل كاهل سكان الإقليم ، من باب أنه إذا كانت مشاكل التشغيل، النمو الديمغرافي ، الصحة و السكن معروفة على الصعيد الوطني ، فإن أسبابها لا تبدو نفسها ما بين الوحدات الإقليمية و بالتالي تكون الحلول لها مختلفة .

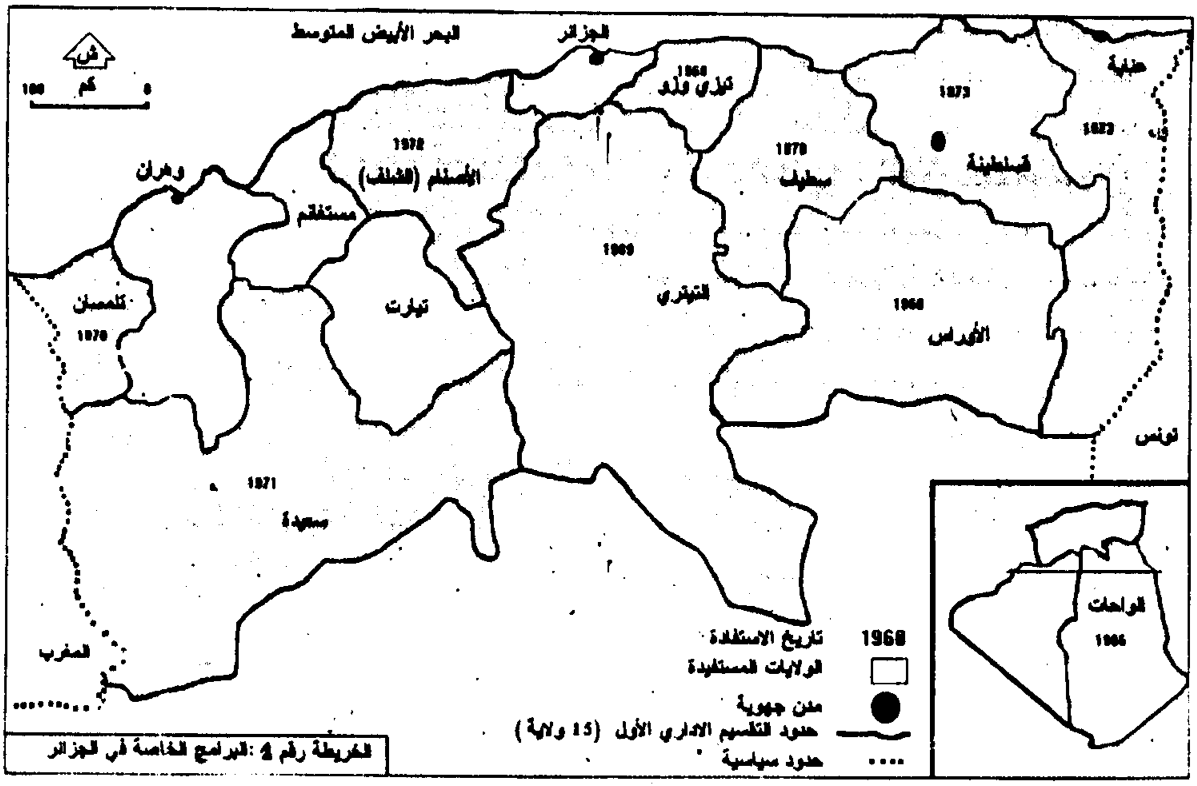
في الختام نصل إلى القول بأن التنمية المحلية المتوازنة و المستديمة ، ليست عملية فورية و مفاجئة يمكن للإنسان أن يحققها بين عشية و ضحاها ، لكنها عمل متواصل طويل المدى ، تتكاثف فيه جهود جميع أفراد المجتمع و تتكامل بمختلف اختصاصاتهم و مجالات عملهم ، انطلاقا من أن التنمية المحلية تسعى إلى النهوض بالوحدات الإقليمية على مختلف الأصعدة الإجتماعية ، الإقتصادية و الثقافية ، الأمر الذي يستوجب علينا دحض كل تصور أو إتجاه بإمكانه أن يقزم هذه النظرة الشمولية لها .

و بفضل وضع خطوط هذه الإستراتيجية الجديدة للتنمية المحلية ، تستطيـــع الجزائر دخول الألفية الثالثة بسياسة تنمية محلية جديدة تحقــق فيها النمــو و الإزدهار ، في إطار عقد تنموي محلي ، تشارك فيه كل من الدولة ، و الجماعات المحليـــــة و الشركاء الإجتماعيين و الإقتصاديين و كذا الباحثين في إطار قواعد تعامل اقتصـــــــادي و اجتماعي يعود بالفائدة على المجتمع قاطبة .

قائمة الخرائط

خريطة رقم (01)

الولايات المستفيدة من البرامج الخاصة (1)

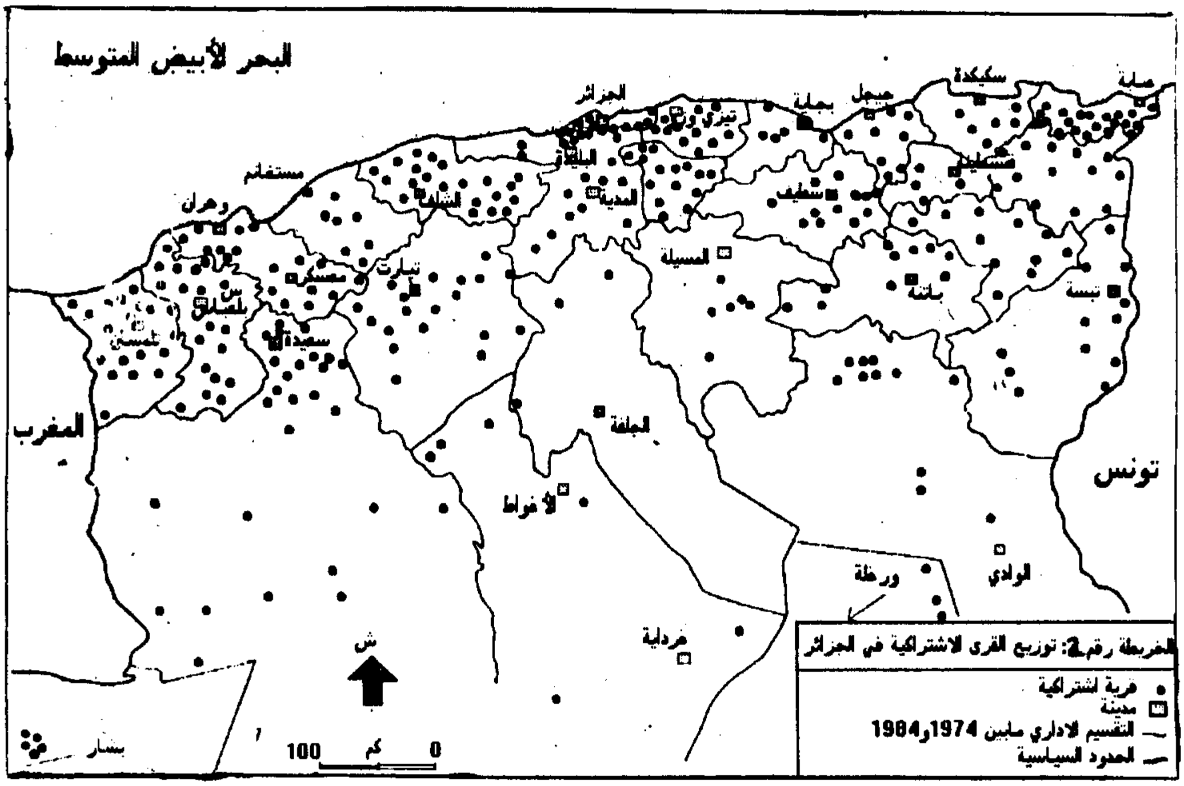


---

(1) التجاني ، التحضر و التهيئة العمرانية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 23 .

خريطة رقم (02)

مناطق توزيع القرى الإشتراكية في الجزائر (1)

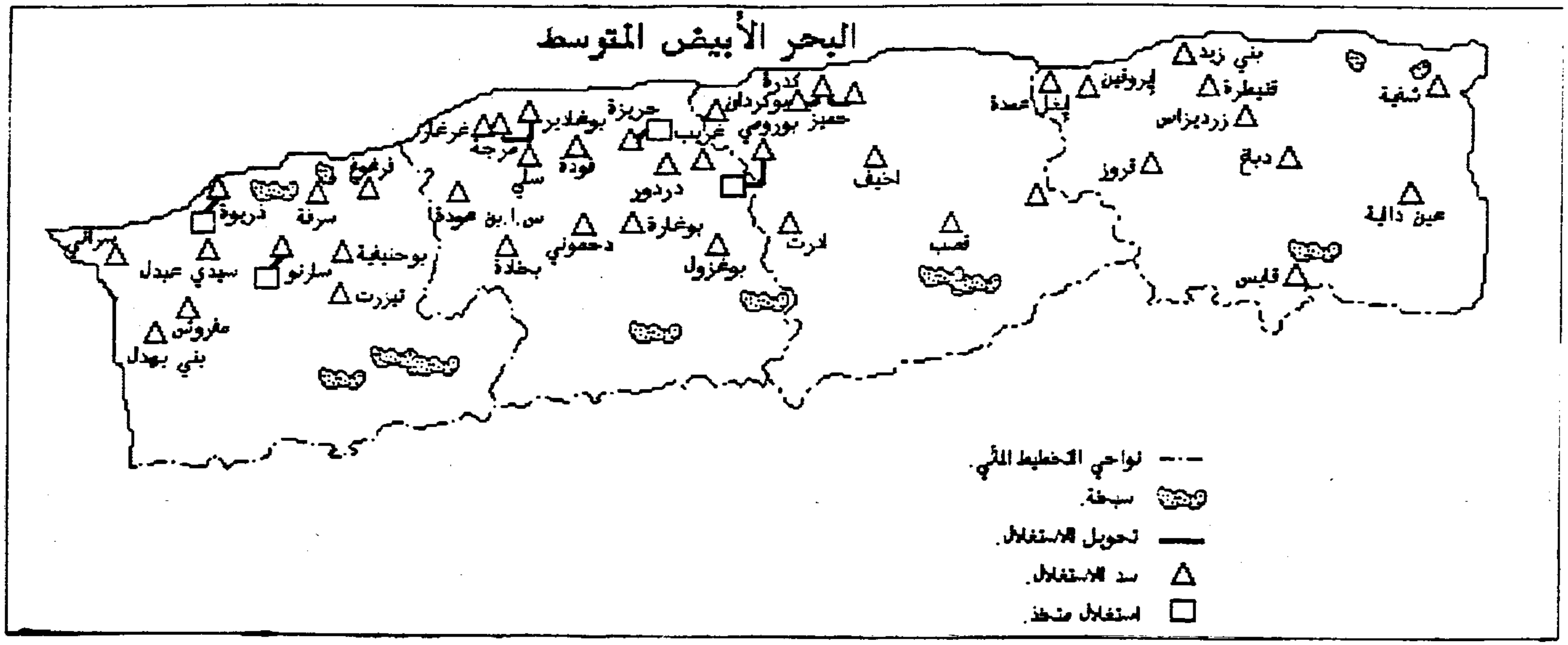


---

(1) المرجع نفسه ، ص 25 .

خريطة رقم (03)

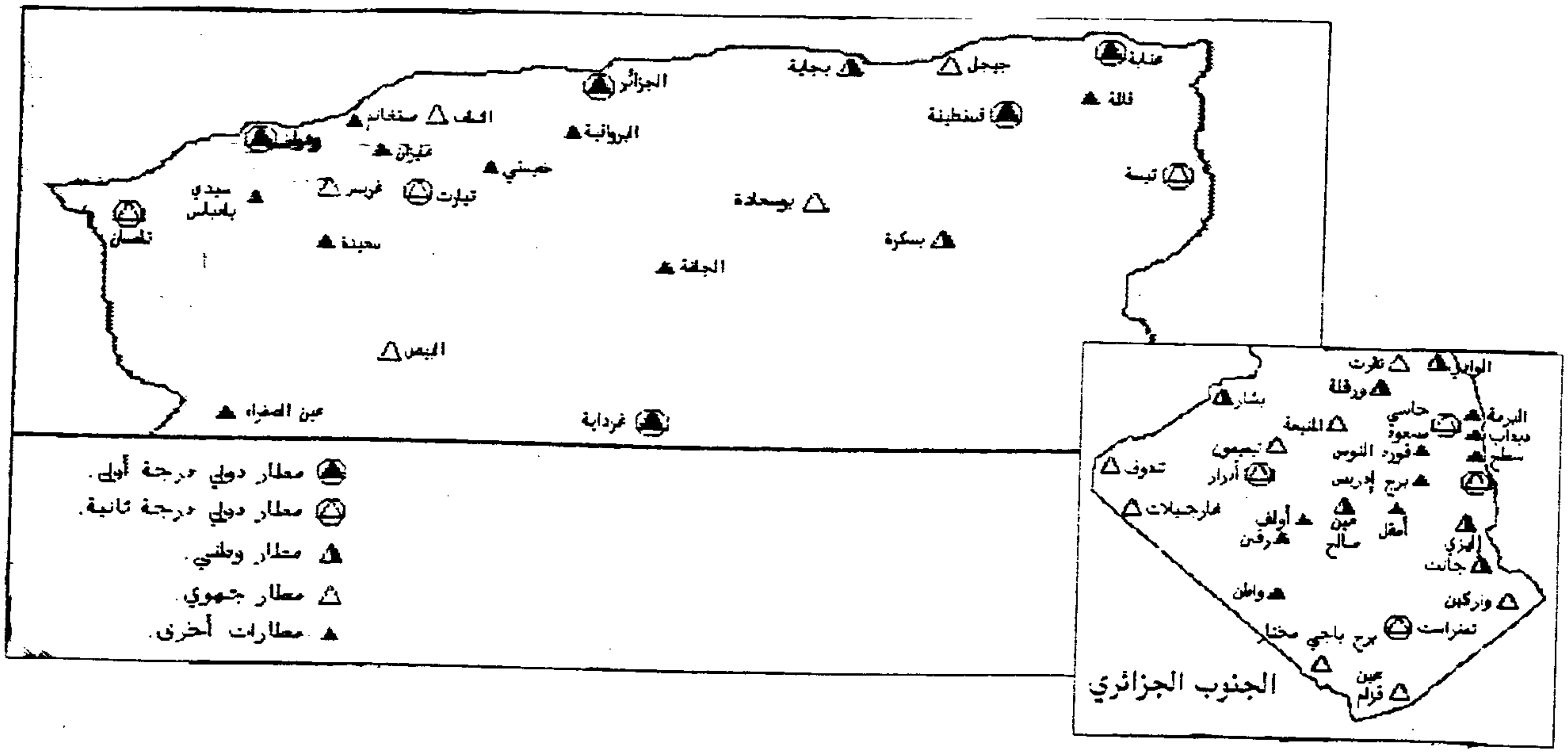
المنشآت المائية في الجزائر (سدود و تحويلات الإستغلال) (1) .



(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق ، ص 60 .

خريطة رقم (04)

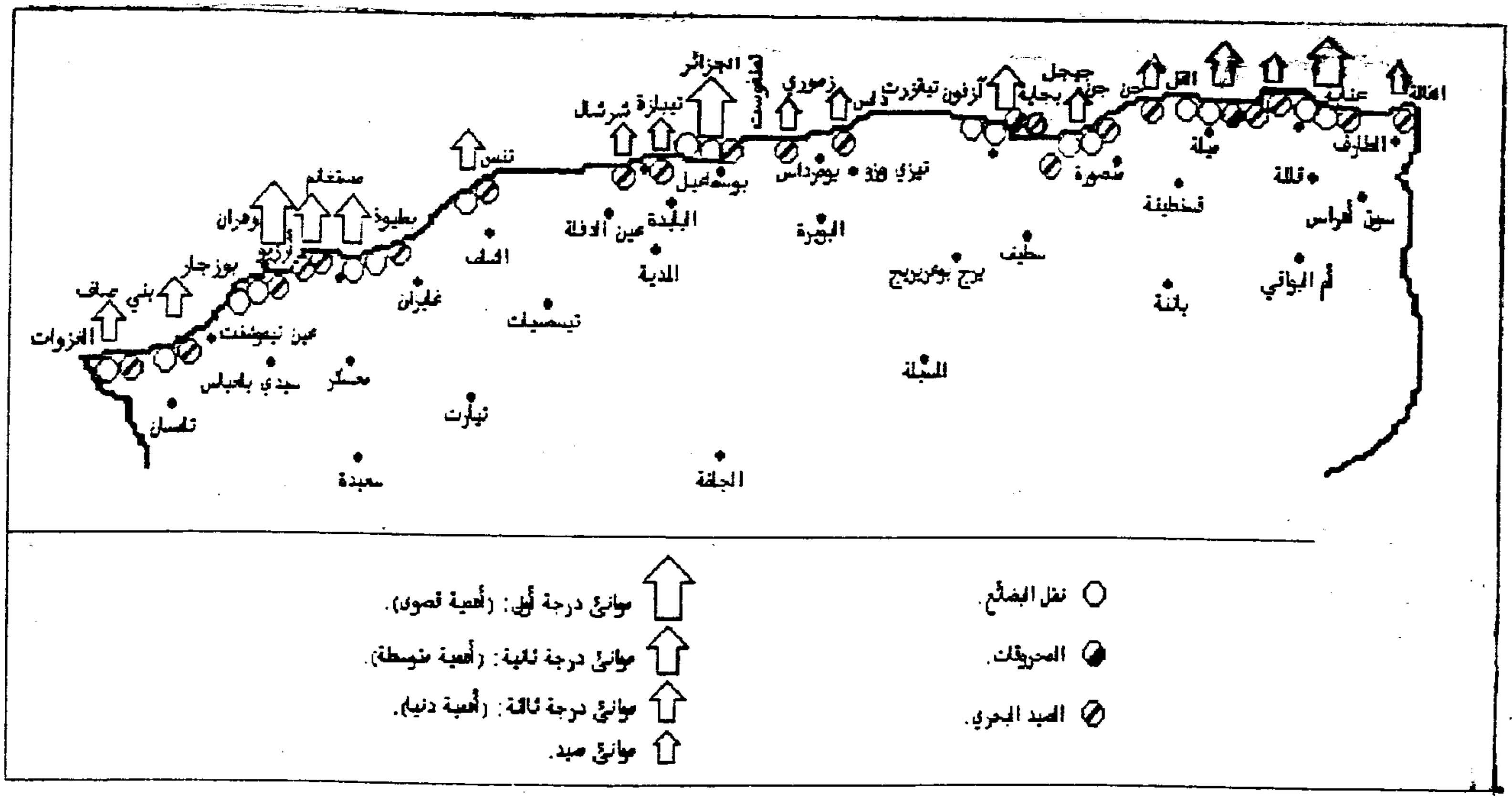
منشآت المطارات في الجزائر (1) .



(1) المرجع نفسه ، ص 57 .

خريطة رقم (05)

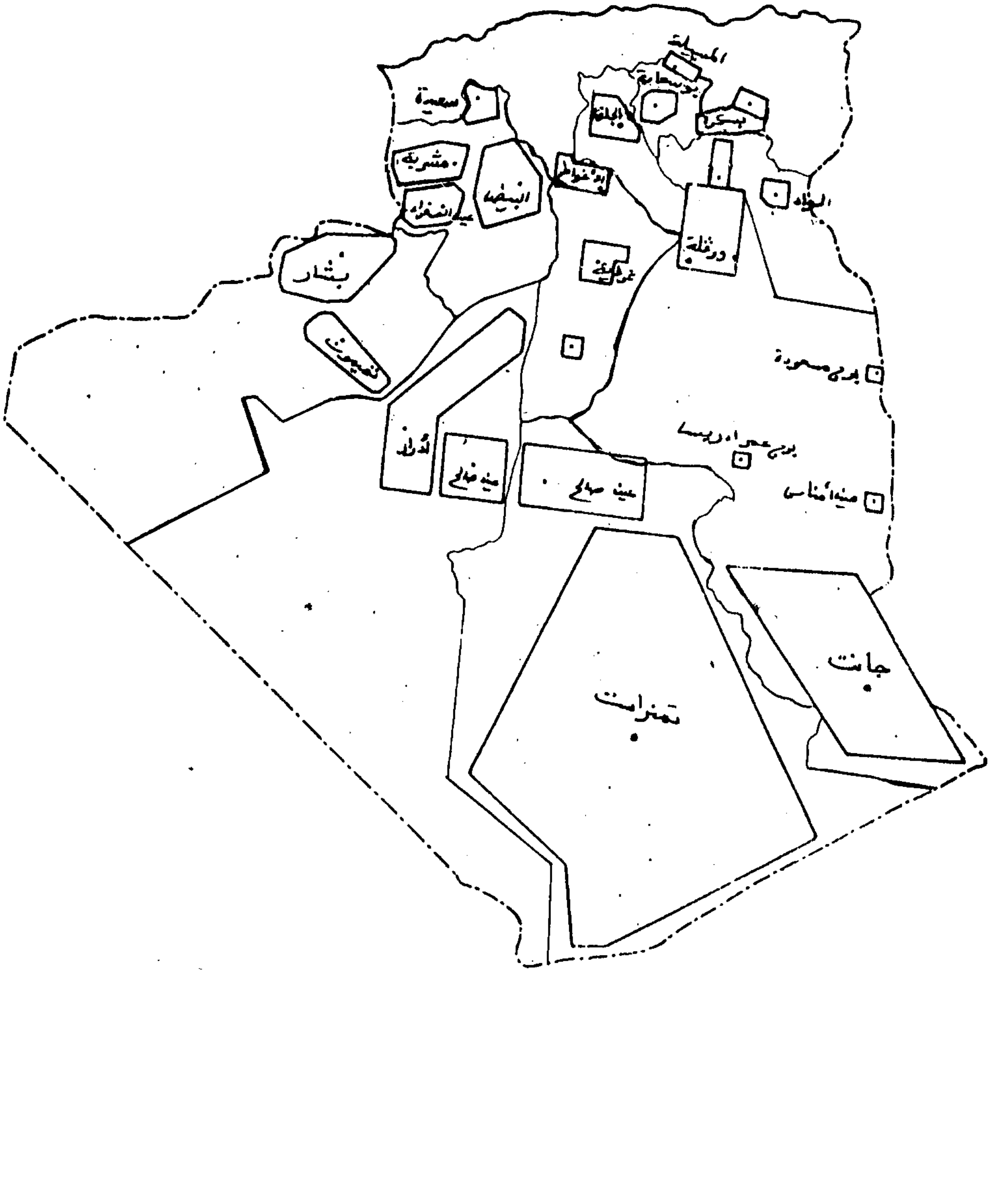
منشآت الموانئ في الجزائر (1) .



(1) المرجع نفسه ، ص 55 .

خريطة رقم (06)

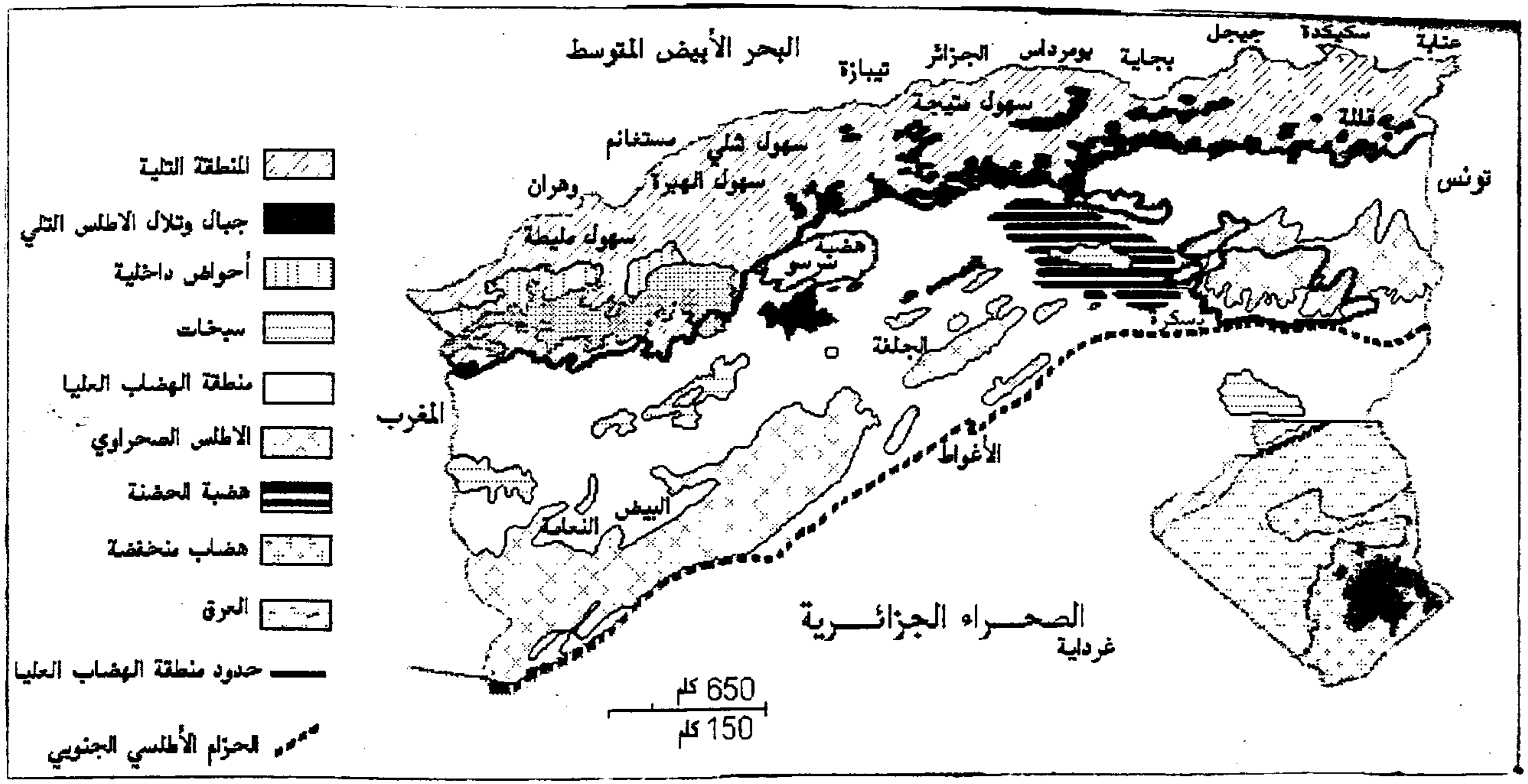
المناطق السياحية في الجزائر (1) .



(1) Ministere d'équipement et de l'amenagement de territoire , l'Amenagement du territoire dans sa dimension regionale , op.cit , p 89 .

خريطة رقم (07)

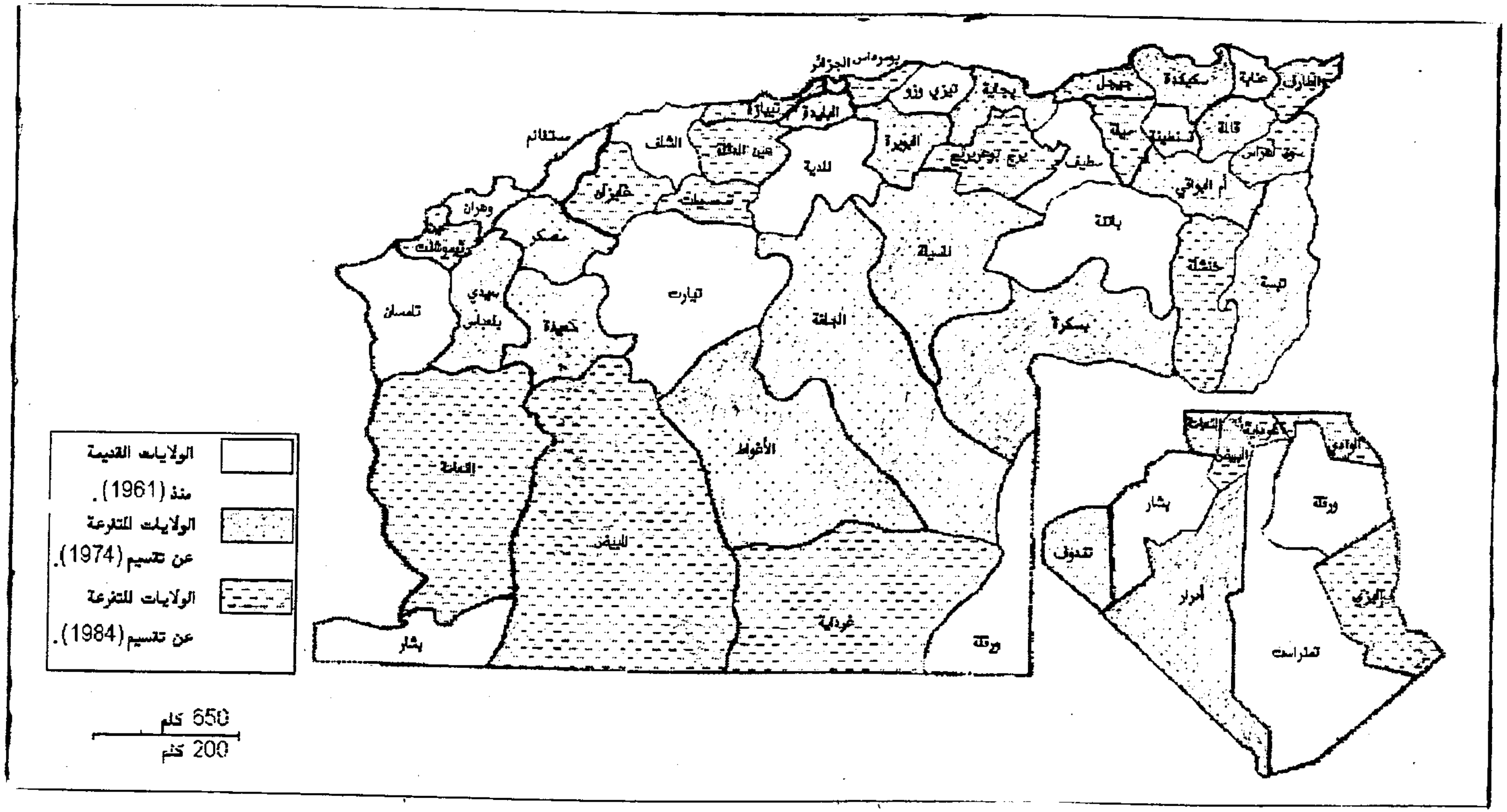
المناطق الجغرافية الطبيعية الكبرى في الجزائر (1) .



(1) المرجع نفسه ، ص 10 .

خريطة رقم (08)

تطور الحدود الجغرافية للولايات في الجزائر (1) .



(1) المرجع نفسه ، ص 113 .

قائمة الملاحق

(ملحـــق رقــــم 01)

جدول يوضح تعريفة القسيمة على السيارات لكل سداسي

تعيين السيـــــــــارات	مبلـــــــــغ القسيمة بالدينار الجزائري	
سيارات نفعية مخصصة للإستغلال	سيارات لا يزيد عمرها عن 05 سنوات	سيارات يزيد عمرها عن 05 سنوات
– ذات الوزن حتى 2,5 طن (بإستثناء السيارات السياحية المهيأة كسيارات نفعية) .	5.000	2.000
– ذات الوزن أكثر من 2,5 إلى 5,5 طن	10.000	4.000
– وزنها أكثر من 5,5 طن	15.000	7.000
سيارات نقل المسافرين :		
أ– السيارات المهيأة لنقل الأشخاص		
. أقل من 09 مقاعد	4.000	2.000
. من 09 إلى 22 مقعد	5.000	3.000
ب– حافلات صغيرة من 22 إلى 27 مقعد .	7.000	4.000
ج– حافلات من 49 إلى 61 مقعد .		
د– حافلات من 95 إلى 105 مقعد	10.000	5.000
	15.000	7.000

سيارات سياحية و سيارات مهيأة كسيارات نفعية ذات قوة	سيارات يقل عمرها عن خمس سنوات	سيارات يتراوح عمرها بين 05 سنوات و 10 سنوات	سيارات يزيد.عمرها عن 10 سنوات
– حتى 06 أحصنة بخارية	2.000	1.000	300
– من 07 إلى 09 أحصنة بخارية .	4.000	2.000	1.000
– من 10 أحصنة فأكثر	10.000	5.000	2.000

المرجع : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 31/96 مؤرخ في 30 ديسمبر 1996 ، يتضمن قانون المالية لسنة 1997 ، (الجريدة الرسمية ، العدد 85 ، الصادرة في 1996/12/31) ، المادة 46 ، ص 15 .

(ملحـــق رقم 02)

جدول يوضح تطور التشغيل و البطالة بين سنة 1994 و 1997 (1) .

	1994		1997	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
السكان النشطون	6.814.000	–	8.069.000	–
السكان المشغلون	5.154.000	% 100	5.510.000	% 100
منهم :	–	–	–	–
الشغل المهيكل	4.325.000	% 84	4.743.000	% 83,1
الفلاحة	1.023.000	% 19,8	1.200.000	% 21
الصناعات	528.000	% 10,3	500.000	% 8,8
البناء و الأشغال العمومية	667.000	% 13	700.000	% 12,3
الخدمات و الإتصالات	896.000	% 17,4	1.016.000	% 17,8
الإدارة	1.211.000	% 23,5	1.327.000	% 23,2
العمل المنزلي	829.000	% 16	796.000	% 16,9
البطالون	1.660.000	–	2.359.000	–
نسبة البطالة	–	% 24,2	–	% 29,2

(1) المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 87 .

(ملحـــق رقم 03)

جدول يبين محاصيل بيع أصول المؤسسات العمومية المحلية المنحلة بولاية سعيدة

تعـــيين المؤســـــة	القيمة المحددة من الإدارة الوحدة(دج)	إيراد البيع الوحدة (دج)
وحدة متعددة الخدمات U.P.S	3.949.465,00	3.531.250,00
مؤسسة ECOMEG	9.183.114,00	3.931.000,00
المؤسسة الولائية لتوزيع الأجهزة الإلكترونية	22.807.403,00	9.868.500,00
مؤسسة نقل البضائع	5.039.731,00	3.214.047,62
مؤسسة ASWAK	20.347.820,00	7.204.000,00
مؤسسة الأشغال ما بين البلديات	25.711.452,00	21.854.734,20
المؤسسة الولائية للأشغال E.C.O.T.R.A.S	16.806.430,00	14.285.465,50
مؤسسة نقل المسافرين E.T.V.S	11.873.711,00	10.092.654,35
مؤسسة مواد البناء E.M.A.C.O	83.414.419,00	70.909.256,15
المؤسسة البلدية للأشغال بسيدي أحمد	14.533.605,98	12.353.565,09
مؤسسة البناء و الأشغال بأولاد إبراهيم	12.161.860,00	10.337.581,00
مؤسسة البناء و الأشغال بالحساسنة	13.751.814,00	11.689.041,90
مؤسسة الأشغال و التهيئة العمرانيةE.T.R.A.V.I.A	21.974.116,00	18.677.998,60
المقاولة البلدية للأشغال بالحساسنة	8.959.655,00	7.615.706,75
المؤسسة الولائية للأشغال سعيدة E.T.W.S	48.714.453,00	41.407.285,05
المجمـــوع	316.671.208,98	246.972.086,20

المرجع : مديرية أملاك الدولة بولاية سعيدة ، مرجع سابق ، ص 11 .

(ملحـــق رقم 04)

جدول يوضح ديون المؤسسات العمومية المحلية المنحلة بولاية سعيدة إتجاه بنك التنمية المحلية (1)

تعيين المؤسسات	الديون الوحدة (دج)	الخدمات الوحدة (دج)	المجموع الوحدة (دج)
مقاولة الأشغال ما بين البلديات ENIT SAIDA	31.605.267,97	1.315.665,30	32.920.933,27
المؤسسة الولائية للأشغال بسعيدة E.T.W.S	40.668.542,14	1.642.625,58	42.311.167,72
المؤسسة البلدية للأشغال بسعيدة ECOTRAS	51.548.117,57	1.969.682,57	53.517.800,14
مؤسسة البناء و الأشغال "سيدي أحمد" E.C.T	62.386.023,73	2.622.790,96	65.008.814,69
مؤسسة البناء و الأشغال بلدية أولاد إبراهيم	28.218.900,41	804.122,66	29.023.023,07
مؤسسة البناء و الأشغال بالحساسنة	22.570.268,12	785.056,63	23.355.324,75
مؤسسة الأشغال و التهيئة العمرانية TRAVIA	13.683.241,82	494.100,68	14.177.342,50
المقاولة البلدية للأشغال بالحساسنة ENIT	214.157.053,35	8.080.811,27	222.237.864,62
مؤسسة نقل المسافرين بسعيدة E.T.V.S	17.824.182,21	790.227,54	18.614.409,75
مؤسسة مواد البناء EMACO	164.724.353,88	8.304.021,65	173.028.375,53
مؤسسة أسواق ASWAK	52.057.852,21	ــــ	52.057.852,21
الوحدة المتعددة الخدمات U.P.S	9.946.461,78	ــــ	9.946.461,78
مؤسسة التجارة بيوب ECOMEG	34.335.467,03	ــــ	34.335.467,03
المؤسسة الولائية لتوزيع الأجهزة الإلكترونية	2.586.155,49	ــــ	2.586.155,49
مؤسسة نقل البضائع بسعيدة	3.261.619,44	ــــ	3.261.619,44
المجموع	749.573.507,15	26.809.104,84	776.382.611,99

(1) مديرية أملاك الدولة بولاية سعيدة ، مرجع سابق ، ص 10 .

(ملحـــق رقم 05)

جدول تفصيلي للنشاطات ذات الطابع المحلي المحصاة إلى غاية نوفمبر 1999 (1) .

صنـــف النشـــاط	طبيعـــة النشـــاط	عـــددها
نشاطات محلية ذات طابع تجاري، سياحي و حرفي	– محلات تجارية	34327
	– أكشاك	7065
	– مستودعات	1351
	– مقهى – حانة – مطعم	1209
	– أسواق	994
	–نقل المسافرين	313
	– bain maures	230
	– سنما	182
	– فنادق	58
	– محطات معدنية	54
	المجمـــوع	46.081
نشاطات ذات طابع محلي خاصة بمصالح عمومية عديمة المردودية	– تنظيف و رفع القمامات	1200
	– الإنارة العمومية	1287
	– إستغلال و توزيع المياه الصالحة للشرب .	1076
	– إستصلاح شبكة الطرق .	932
	– cimetière et pompes funébre .	278
	المجمـــوع	5521
نشاطات ذات طابع محلي خاصة بمصالح عمومية ذات مردودية	– مذبح	494
	– حضيرة حجز السيارات fourrière	394
	– حضائر السيارات	219
	– ملاعب رياضية	182
	– crèche و حدائق الأطفال	86
	المجمـــوع	1464
المجمـــوع	العـــام	53066

(1) C.E.N.E.A.P , privatisation des activites caractère local , op.cit , p 05 .

(ملحـــــق رقم 06)

جدول يوضح عملية توطين المناطق الصناعية على الأراضي الزراعية (1)

المنطقة الصناعية	المساحة بالهكتار	فرع الصناعة	الإستعمال السابق
منطقة أرزيو – بطيوة	2000	بترو كمياء	أراضي زراعية و شواطئ
حاسي عامر	330	سباتك الحديد	زراعة
منطقة السانية I	90	صناعة متنوعة	غير مستعملة
منطقة السانية II	160	التخزين	غير مستعملة
منطقة السانية III	50	صناعة غذائية	زراعة
منطقة عين تموشنت	130	مواد تنظيف	زراعة
منطقة سعيدة/رباحية	85	صناعة متنوعة	زراعة
منطقة سعيدة/عين الحجر	66	تخزين	زراعة
منطقة صناعية بتلمسان	230	أجهزة الإتصال و صناعات أخرى	زراعة
المجمـــــــــوع	3141		

(1) التجاني ، مفاهيم و آراء حول تنظيم الإقليم و توطن الصناعة . مرجع سابق ، ص ص ، 111 -112 -

(ملحق رقم 07)

الموارد الحقيقية للمياه في الجزائر (1992) (1) .

المناطق	المياه الخارجية	المياه الجوفية	المجموع
المنطقة التلية	11,8	1,8	12,2
الهضاب العليا	0,6	–	–
الجنوب	–	5	5
الجزائر	12,4	6,8	19,2

(الملحق رقم 08)

الإحتياجات للماء حسب أنماط السكان (الوحدة : مليون متر مكعب) (2) .

أنماط السكان	1990	2000	2010	2020
السكان الحضريين	870	1370	2220	3600
السكان الريفيين	260	350	400	470
السكان المشتتين	130	110	100	90
إجمالي الإحتياجات	1260	1830	2720	4160 .

---

(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق ، ص 16 .

(2) المرجع نفسه ، ص 49 .

(الملحق رقم 09)

توزيع السكان حسب الجهات الكبرى (1) .

المناطق	السكان (بالآلاف)				التوزيع %			
	1966	1977	1987	1996	1966	1977	1987	1996
المدن الرئيسية (عواصم الجهات)	2831.7	4499.4	5686.9	7052	24	26,5	24,8	24,4
الغـــرب	445.0	687.7	916.6	1127.1	04	04	04	3,9
الوســـط	1830.6	2971.4	3654.0	4537.6	15	17,6	15,9	15,7
الشـــرق	556.1	840.3	1116.3	1387.2	05	4,9	4,9	4,8
الشمال (ما عدى المدن الرئيسية)	5101.8	6983.4	9586	11820.8	43,2	41,2	41,7	40,9
الغـــرب	1688.9	2241.9	3034.9	5757,2	14,3	13,2	13,2	13
الوســـط	2051.9	2902	4021.2	4942.2	17,4	17,1	17,5	17,1
الشـــرق	1361	1839.5	2529.9	3121.4	11,5	10,9	11	10,8
الهضاب العليا	2921.7	4060.6	5641	7341	24,8	24	24,6	25,4
الغـــرب	700.6	969.5	1305.1	1705.2	6	5,7	5,7	5,9
الوســـط	531.7	748.2	1095.8	1445	4,5	3,8	4,8	5
الشـــرق	1689.4	2342.9	3239.3	4190.7	14,3	14,5	14,1	14,5
الجنـــوب	946.6	1404.6	2057,7	2687.8	8	8,3	8,9	9,3
	202.6	280.2	417.2	549.1	1,7	1,7	1,8	1,9
	744	1124.4	1640.5	3138.7	6,3	6,6	7,1	7,4
المجموع الوطني	11801.8	16948	22971.6	28901.6	100	100	100	100
معدل النمو لكل 10سنوات		3,39	3,05	2,9				

(1) خنيش ، مرجع سابق ، ص 447 .

(ملحـــــق رقم 10)

تقدير عدد السكان حسب المناطق الطبيعية و الجهات (1) (الوحدة بالآلاف).

المناطق / السنوات	1990		2000		2005		2010		2020	
	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%
الشمال الغربي	4335		5444		5977		6493		7432	
الشمال الأوسط	8316		10226		11118		11966		13437	
الشمال الشرقي	3948		4854		5290		5866		6353	
مجموع المنطقة التلية	16599	66,2	20524	64,8	22385	64,2	24147	63,5	27222	61,5
الهضاب العليا الغربية	1435		1874		2098		2329		2809	
الهضاب العليا الوسطى	1218		1629		1845		2066		2589	
الهضاب العليا الشرقية	3544		4596		5045		5540		6433	
مجموع الهضاب العليا	6187	24,6	8099	25,5	8988	25,9	9935	26,2	11831	26,9
الجنوب الغربي	1566		2087		2376		2664		3536	
الجنوب الشرقي	705		952		1086		1231		1628	
مجموع المنطقة الصحراوية	2271	9,06	3039	9,5	3462	9,9	3925	10,3	5164	11,6
الجزائر	25067	99,86	31662	99,88	34835	100	38007	100	44217	100

(1) وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، مرجع سابق ، ص 73 .

(ملحق رقم 11)

السدود الجاري بناؤها (في طور الإنجاز) (1) .

إلى غايـــة عـــام 2010

إسم السد	الولاية	طاقة التخزين (وحدة مليون م3)
أولاد ملوك	عين الدفلة	28
نشي حاف	بجاية	100
بني هارون	ميلة	588
الأقرم	جيجل	23
ماكسة	الطارف	55
الشارف	سوق أهراس	30
عين الغزال	بسكرة	13
ببار	خنشلة	13
بريزينة	البيض	12
زيت أمبا	سكيكدة	45
تحويل مياه الشفة	المدية	50
تلسديت	البويرة	65
تكسبت	تيزي وزو	173
حمام بوغرارة	تلمسان	59
كدية مدور	باتنة	18
سيدي محمد بن طيبة	عين الدفلى	56
كدية أسرذون	البويرة	192
سكاك	تلمسان	34
سوق الثلاثاء	تزي وزو	98
المجموع	19 سدا	

(1) المرجع نفسه ، ص 120 .

(ملحق رقم 12)

البرنامج الوطني لإنشاء الطرقات في الجنوب إلى غاية سنة 2010 (1) .

الطرق المراد إنشاؤها	المسافة بالكيلومتر
طريق يربط بين بريزينة و متليلي	331
طريق مسعد (ولاية الجلفة) و تقرت	341
طريق تمنراست و عين قزام	410
طريق بين رقان و برج باجي مختار	650
طريق بين إليزي – برج الحواس – جانت	410
طريق بين برج عمر إدريس و برج الحواس	700
طريق تمنراست و تين زواتين	450
المجمـــــــوع	3292

---

(1) المرجع نفسه ، ص 142 .

(ملحـــق رقم 13)

دراسة إستشرافية على تطور عدد السكان حسب المناطق و الجهات (1) (الوحدة بالآلاف) .

السنوات / المناطق	عدد السكان 1990	عدد السكان 2000	عدد السكان 2010		عدد السكان 2020	
			الأهداف	السكان	الأهداف	السكان
الشمال الغربي	4335	5444	500 −	5993	1000 −	5900
الشمال الأوسط	8316	10226	100 −	10966	2000 −	10300
الشمال الشرقي	3948	4854	500 −	5188	1000	4700
مجموع المنطقة التلية	16599	20524	2000 −	22147	4000 −	20900
الهضاب العليا الغربية	1435	1374	500 +	2829	1500 +	4900
الهضاب العليا الوسطى	1218	1629	1000 +	3066	1500 +	5300
الهضاب العليا الشرقية	2544	4526	0 +	5540	0 +	6400
مجموع الهضاب العليا	6187	8099	1500 +	11435	3000 +	16600
الجنوب الغربي	1566	2087	300 +	2994	500 +	4400
الجنوب الشرقي	705	952	200 +	1431	500 +	2300
مجموع المنطقة الصحراوية	2271	3039	500 +	4425	1000 +	6700
الجزائر	25057	31662	−	38007	−	44200

(1) المرجع نفسه ، ص 83 .

قائمة المراجع العلمية

قائمـــــــة المراجـــــــع

أ- المراجع باللغة العربية :

- الكتـــــــب :

1- الأسود صادق،علم الإجتماع السياسي ، أسسه و أبعاده . العراق : كلية العلوم السياسية ، 1990 .

2- التجاني بشير ، التحضير و التهيئة العمرانية في الجزائر . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000.

3-(ـــــ ، ـــــ)، مفـــــاهيم و أراء حول تنظيم الإقليم و توطن الصناعة . الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، 1987 .

4- الجندي مصطفى ، المرجع في الإدارة المحلية . الإسكندرية : منشأة المعارف ، 1971 .

5- الزياشي سليمان و آخرون ، الأزمة الجزائرية . بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، 1996 .

6- السويدي محمد ، التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية و في التجارب العالمية . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 .

7- الشيخ ســـــالم فؤاد و آخرون ، المفاهيم الإدارية الحديثة . الطبعة الخامسة . عمان : مركز الكتاب الأردني ، 1995 .

8- الموسوي ضيـــــــاء مجيد ، الخوصصة و التصحيحات الهيكلية : آراء و إتجاهات . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999 .

9- الهادي خالدي ، المرآة الكاشفة لصندوق النقد الدولي . الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، 1996 .

10- أنس قاسم محمد ، أســــس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1979 .

11-(ـــــ ، ـــــ)، ديمقراطيـــــــة الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1985 .

12- بلقاسم حسن بهلول ، محمـــــد ، الجزائر بين الأزمة الإقتصادية و الأزمة السياسية . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1993 .

13-(ـــــ ، ـــــ)،سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999 .

14- بن نبي مالك ، مشكلة الثقافة ، لبنان : دار الفكر ، 1972 .

15-(ـــــ ، ـــــ)، شروط النهضة . (ترجمة : عبد الصبور شاهين) ، لبنان : دار الفكر 1960 .

16- بو الشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة.الجزأ الأول،الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية ، 1993 .

17-(ـــــ ، ـــــ) ، النظام السياسي الجزائري . الطبعة الثانية ، عين مليلة : دار الهدى ، 1993 .

18- بوحوش عمار ، نظرية التنظيم . الجزائر : مكتبة الشعب ، ب – ت .

19- (ـــــ ، ـــــ)، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 .

20- بوحوش عمار و محمود محمد ذنيبات ، مناهج البحث العلمــي و طرق إعداد البحوث . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995 .

21- بودون .د و بوريكو . ف ، المعجم النقدي في علم الإجتمـاع ، (ترجمة : سليم حداد) . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 .

22- بوحيط العمري ، البلدية ، إصلاحات ، مهام و أساليب . الجزائر : دار النبأ ، 1997 .

23- بورادة حسين ، الإصلاحات السياسية في الجزائر . الجزائر : ب- ن ، 1996 .

24- حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني . الجزائر : المركـــــــز الوطني للوثائق و الصحافة و الإعلام ، 1976 .

25-(ـــــ ، ـــــ)، الميثاق الوطني . الجزائر : المركز الوطني للوثائق و الصحافة و الإعلام ، 1986 .

26- حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 .

27- شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولائيــة في الجزائر . الجزائر : ديوان المطبوعات الجتمعية ، 1986 .

28- صادق عبد الله حسن ، السلوك الإداري و مرتكزات التنمية في الإسلام . عــــــين مليلة : دار الهدى ، 1992 .

29- صدوق عمر ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988 .

30-(ـــــ ، ـــــ)، آراء سياسية ، قانونية في بعض قضايا الأزمة . الجزائـــر:ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995 .

31- عبيد لخضر ، المجموعات المحلية في الجزائر : المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي . الطبعة الثانية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 .

32- عليوش قوبوع كمال ، قانون الإستثمارات في الجزائر.الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1999 .

33- عوابدي عمار ، تدرج فكرة السلطة الرئاسية . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 .

34- فؤاد عبد الله ثناء،آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي.مركز دراسات الوحدة العربية،1997.

35- فؤاد مهنا محمد ، مبادئ و أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية . الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة ، 1973 .

36- لباد ناصر،القانون الإداري ، التنظيم الإداري . الجزائر : منشورات دحلب ، 1999 .

37- لعشب محفوظ ، سلسلة القانون الإقتصادي : قوانين الإصلاحات الإقتصادية . الجزائر : ديـــــوان المطبوعات الجامعية ، 1997 .

38- محمد عبد الوهاب علي ، السلوك الإنساني في الإدارة . القاهرة : مكتبة عين شمس ، 1976 .

39- محمود حمدي عادل ، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة . القاهــــرة : دار الفكر العربي ، 1973 .

40- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، (ترجمة : محمد عرب صاصيلا) . الجزائـــر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 .

41- مغربي (عبد الغني) ، الفكر الإجتماعي عند إبن خلدون . ترجمة : (محمد الشريف بن دالي حسين)، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988 .

42- هايدي فريل ، الإدارة العامة : منظور مقارن ، (ترجمة : محمد قاسم القريوتي) . الجزائر : ديـــوان المطبوعات الجامعية ، 1983 .

43- وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية ، الجزائر غدا . الجزائر : وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية،1995.

- المجـــــلات :

44- العربـــــي محمد عبد الله ، " مفهوم الوحدة و الإتحاد في الفقه الدستوري المعاصر " . المجلة المصرية للعلوم السياسية ، العدد 01 ، مارس 1964 .

45- " النصـوص التشريعية المتعلقة بإصلاح المؤسسة العامة " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الإقتصادية و السياسية ، العدد 02 ، مارس 1989 .

46- الهادي مقبــول ،"التصنيف النموذجي للجماعات المحلية"، مجلة المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط ، العدد 11 ، 1996 .

47- بوحوش عمار،" لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم "،مجلة العلوم الإجتماعية ، العدد ،ديسمبر 1981 .

48- خرابشة علد ، ذنيبات محمد محمود ، " التنميــــــــة الإقتصادية و الإدارة منظور إسلامي " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية و السياسية ، العدد 04 ، 1991 .

49- رحماني أحمد ، " تسيير الموارد البشرية " مجلة المركز الوطـــــــــــني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط ، العدد 11 1996 .

50- رحماني أنيس ، " إعادة هيكلة النظام السياسي في الجزائر "،مجلة قضايا دولية. العدد 334 ، 1996 .

51- شفيق نعمت ، " الخصخصة على نطاق واسع في جمهوريتي التشكيك و السلـوفاك " ، مجلة التمويل و التنمية ، العدد 04 ، ديسمبر 1994 .

52- محرم صبحي ، " التقسيم الإداري كمدخل لتطوير الحكم المحلي " ، مجلة المنظمـــــة العربية للعلوم الإدارية ، العدد 154 ، سبتمبر 1973 .

53- مقدم أحمد ، " تسيير الموارد البشرية " ، مجلة المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصـــــــــة بالتخطيط ، العدد 11 ، 1996 .

- النصوص القانونية :

54- الجمهورية الجزائريــــة الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 157/62 يتضمن تمديد التشريع الفرنسي الصادر في 1962/12/31 ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 الصادر في جانفي 1963).

55- الجمهورية الجزائرية الديمقراطيـــــة الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 277/63 الصادر في 1963/08/26 ، يتضمن قانون الإستثمارات (الجريدة الرسمية،العدد 53،الصادرة في 02 أوت 1963).

56- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 02/81 يتضمن قانـــــون الولاية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 07 بتاريخ 1981/02/17) .
57- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 09/81 يتضمن قانـــــون البلدية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 27 الصادرة في 1981/07/07) .
58- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 11/82 يتعلق بالإستثمارات الإقتصادية الخاصة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، الصادرة في 1982/08/24) .
59- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 09/84 يتضمن التقسيـــم الإقليمي للبلاد ، (الجريدة الرسمية ، العدد 06 ، الصادرة في 1984/02/07) .
60- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطـــــــني ، قانون 13/86 مؤرخ في 1986/08/19 يعدل و يتمم القانون 13/82،(الجريدة الرسمية، العدد 35 ، الصادرة في 1986/08/27).
61- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانـــون 01/88 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13).
62- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانـون 02/88 يتعلق بالتخطيط ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13) .
63- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانـــــون 03/88 يتضمن إنشاء صناديق المساهمة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13) .
64- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانـــــــــون 04/88 مؤرخ في 1988/01/12 ، يعدل و يتمم الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 1975/09/26 و المتضمـن القانون التجاري و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية ، (الجريدة الرسميـــــة ، العدد 02 ، الصادرة في 1988/01/13) .
65- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 25/88 يتعلـــــق بتوجيه الإستثمار الوطني الخاص ، (الجريدة الرسمية ، العدد 28 ، الصادرة في 1988/07/13) .
66- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 17/89 يتضمن تنظـــــيم البلدية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، الصادرة في 1989/12/11) .
67- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 18/89 يتعلق بتأجيـــــل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، الصادرة في 1989/12/11) .
68- الجمهوريـــــة الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 08/90 يتعلق بالبلدية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، الصادرة في 1990/04/11) .
69- الجمهورية الجـــــزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 09/90 يتعلق بالولاية ، (الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، الصادرة في 1990/04/11) .
70- الجمهورية الجزائريـــــــة الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 10/90 يتعلق بالنقد و القرض ، (الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، الصادرة في 1990/04/18) .

71- الجمهورية الجزائرية الديمقراطيـة الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 31/90 يتعلق بالجمعيات . (الجريدة الرسمية ، العدد 53 ، الصادرة في 1990/12/05) .
72- الجمهورية الجزائرية الديمقراطيـــة الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني ، قانون 02/2000 يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000 ، (الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، الصادرة في 2000/06/28) .
73- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الدولة ، أمر 284/66 ، يتضمن قانون الإستثمارات (الجريدة الرسمية ، العدد 80 ، الصادرة بتاريخ 1966/09/15) .
74- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيـــــة ، رئيس الدولة ، أمر 38/69 يتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، الصادرة بتاريخ 1969/05/23) .
75- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيـــس الدولة ، أمر 03/94 مؤرخ في 1994/12/31 المتضمن قانون المالية لعام 1995 (الجريدة الرسمية ، العدد 87 ، الصادرة بتاريخ 1994/12/31) .
76- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهوريـــــة ، أمر 04/95 يتضمن الموافقة على الإتفاقية الدولية المتعلقة بتسوية المنازعات الخاصة بالإستثمارات بين الــــــدول و رعايا الدول الأخرى (الجريدة الرسمية ، العدد 07 ، الصادرة بتاريخ 1995/12/15) .
77- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 05/95 يتضمـــــن الموافقة على الإتفاقية المتضمنة إحداث الوكالة الدولية لضمان الإستثمار (الجريدة الرسمية ، العدد 07 ، الصــــادرة بتاريخ 1995/12/15) .
78- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، أمر 22/95 يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية (الجريدة الرسمية ، العدد 48 ، الصادرة بتاريخ 1995/09/03) .
79- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 07/97 يتضمن القانون العضـــوي المتعلق بنظام الإنتخابات (الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، الصادرة بتاريخ 1997/03/06) .
80- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 15/97 يحدد القانون الأساســـي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (الجريدة الرسمية ، العدد 38 ، الصادرة بتاريخ 1997/06/04) .
81- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، أمر 01/2000 ، يتعلق بإدارة ولايـــة الجزائر و البلديات التابعة لها (الجريدة الرسمية ، العدد 09 ، الصادرة بتاريخ 2000/03/02) .
82- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعـــي 08/93 صادر في 1993/04/25 ، يعدل و يتمم الأمر 59/75 المؤرخ في 1975/09/26 ، المتعلق بالقانـــــون التجاري الجزائري (الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، الصادرة بتاريخ 1993/04/27) .
83- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعـــي 09/93 صادر في 1993/04/25 ، يعدل و يتمم الأمر 154/66 ، المؤرخ في 1966/06/08 و المتضمـــن قانون الإجراءات المدنية (الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، الصادرة بتاريخ 1993/04/27) .
84- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيـــس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعي 12/93 يتضمن ترقية الإستثمار (الجريدة الرسمية ، العدد 64 ، الصادرة بتاريخ 1993/10/10) .

85- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، مرسوم تشريعي 18/93 يتضمن قانون المالية لعام 1995 (الجريدة الرسمية ، العدد 88 ، الصادرة بتاريخ 1993/12/30) .

86- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تشريعي 10/94 يتعلق بالتقاعد المسبق (الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، الصادرة بتاريخ 1994/06/01) .

87- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة، مرسوم تشريعي 11/94 يحدث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب إقتصادية(الجريدة الرسمية،العدد 34 ، الصادرة بتاريخ 1994/06/01) .

88- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الدولة،مرسوم 189/63 الصادرة في 1963/05/16 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات (الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، الصادرة بتاريخ 1963/05/31) .

89- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الجمهورية ، مرسوم رئاسي 438/96 يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 1996/11/28 (الجريدة الرسمية ، العدد 76 ، الصادرة بتاريخ 1996/12/08) .

90- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 404/90 يتضمن تنظيم وسيرديوان رئيس ديوان المجلس الشعبي الولائي(الجريدة الرسمية،العدد 56،الصادرة بتاريخ1990/12/24).

91- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 321/91 يعدل المرسوم التنفيذي 09/89 المؤرخ في 1989/02/07 و المتضمن كيفية تحديد المناطق الواجب ترقيتها (الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، الصادرة بتاريخ 1991/09/25) .

92- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 319/94 ، يتضمن صلاحيات و تنظيم و سير وكالة ترقية الإستثمارات و دعمها و متابعتها (الجريدة الرسمية ، العدد 67 ، الصادرة بتاريخ 1994/10/19) .

93- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 320/94 يتعلق بالمناطق الحرة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 67 ، الصادرة بتاريخ 1994/10/19) .

94-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 404/95 يتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة و سيرها، (الجريدة الرسمية،العدد 75،الصادرة بتاريخ 1995/12/10) .

95-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، مرسوم تنفيذي 304/2000 يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي 242/2000 الصادر في 2000/08/16 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام المادة 17 من قانون المالية التكميلي لسنة 2000 و المتعلقة بتسيير الصندوق الخاص لتطوير منطقة الجنوب ، (الجريدة الرسمية ، العدد 59 ، الصادرة بتاريخ 2000/10/11) .

96-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، تعليمة رقم 02 بتاريخ 1997/09/15 تتعلق بالتنازل عن أصول المؤسسات العمومية الغير مستقلة و المنحلة لفائدة عمالها .

97-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس الحكومة ، تعليمة رقم 09 بتاريخ 1995/10/23 يتعلق بمساهمة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية .

98- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة ، تعليمة رقم 28 بتاريخ 1999/06/07 ، تتعلق بإعادة تنشيط مكانزمات لجان المساعدة من أجل تحديد و ترقية الإستثمار .

99- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزير المالية ، تعليمة رقم 1380 بتاريخ 1995/11/20 تتعلق بخوصصة النشاطات ذات الطابع المحلي .

100- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري، منشور رقم 111،الصادر في 1993/05/04 يتضمن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية .

101- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بنك الجزائر ، نظام 03/90 يحدد شروط تحويل رؤوس الأموال إلى الخارج لتمويل النشاطات الإقتصادية و إعادة تحويلها إلى الخارج و مداخيلها (الجريدة الرسمية ، العدد 45 ، الصادرة بتاريخ 1990/10/24) .

102- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بنك الجزائر ، نظام 17/94 يتعلق بتنظيم الصرف الخاص بالمناطق الحرة ، (الجريدة الرسمية ، العدد 83 ، الصادرة بتاريخ 1994/12/21) .

- الوثائق المختلفة :

103- الديوان الوطني للإحصائيات ، المجموعة الإحصائية السنوية للجزائر ، 1996 .

104-الديوان الوطني للإحصائيات ، السنوية الإحصائية للجزائر ، نشرة رقم 14 ، 1990 .

105-المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي ، مشروع التقرير التمهيدي حول الإنعكاسات الإقتصادية و الإجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي ، نوفمبر 1998 .

106- المجلس الشعبي لولاية سعيدة ، محضر الدورة العادية الرابعة لعام 1998 .

107- المجلس الشعبي لولاية سعيدة ، محضر الدورة العادية الأولى لعام 1999 .

108- المجلس الشعبي لولاية سعيدة ، محضر الدورة العادية الثانية لعام 1999 .

109- المديرية العامة للضرائب ، إحصائيات جوان 1998 .

110- مديرية أملاك الدولة لولاية سعيدة ، تقرير خاص بتصفية المؤسسات العمومية المحلية بولاية سعيدة ، 1998 .

111- مديرية التعمير بولاية سعيدة ، تقرير النشاط لسنة 1998 .

112- مديرية التنظيم و الشؤون العامة بولاية سعيدة ، تقرير النشاط السنوي لعام 1999 .

113- مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية بولاية سعيدة، إحصائيات الولاية لعام 1999 ، نشرة جوان 2000 .

114- وزارة المالية ، تقرير عام 1998 .

115- مديرية الري بولاية سعيدة ، تقرير سنة 1999 .

- الرسائل و المذكرات الجامعية :

116- إدريس خوجة ليلى و موفق دليلة ، الإستثمار في الجزائر بين الماضي و المستقبل ، (مذكرة شهادة الدراسات التطبيقية ، مركز جامعة التكوين المتواصل بولاية سعيدة ، 2000) .

117- الشيخ سعيدي ، التنمية المحليـــة الشاملة بين النظرية و الممارسة ، مع التركيز على ولاية سعيدة . (رسالة ماجستير ، معهد العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة سيدي بلعباس ، 1996) .

118- بن لرنب منصور ، الإصـــــلاح الإداري و البيروقراطية في الجزائر بين النظرية و التطبيق : وزارة الداخلية و الجماعات المحلية (رسالة ماجستير ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة باتنة ، 1983) .

119- سرير عبد الله ، الإدارة المحلية في النظرية و الممارسة تطبيق على ولاية البليدة(1974-1984) ، (رسالة ماجستير ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة البليدة ، 1987)

120- خنيش سنوسي ، الإدارة و البيئة في النظرية و التطبيق ، (رسالة ماجستير ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1997) .

- المطبوعات ، الجرائد و الملتقيات :

* المطبوعات :

121- أنس قاسم محمد،مطبوعة محاضرات،طلبة قسم الماجستير،معهد الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 1978 .

122- قدي عبد المجيد ، صندوق النقد الدولي و مسار التصحيـــــح الهيكلي : حالة الجزائر ، مطبوعات قدمت لطلبة معهد العلوم الإقتصادية ، جامعة الجزائر ، 1998 .

* الجرائد :

123-جريدة الجمهورية ، العدد 9527 ، بتاريخ 1993/06/06 .

124- جريدة EL-WATAN ، بتاريخ 1994/08/23 .

125- جريدة الخبر ، العدد 1361 ، بتاريخ 1998/04/23 .

126- جريدة EL-WATAN ، العدد 1584 ، بتاريخ 1996/01/16 .

127- جريدة المساء ، بتاريخ 1997/02/24 .

128- جريدة الخبر ، العدد 2801 ، بتاريخ 2000/03/06 .

129- جريدة الخبر ، العدد 2823 ، بتاريخ 2000/03/30 .

130- جريدة الخبر ، العدد 2830 ، بتاريخ 2000/04/09 .

131- جريدة الخبر ، العدد 2833 ، بتاريخ 2000/04/12 .

* الملتقيات :

132- ملتقى جهوي بوهران حول المؤسسات العمومية المحلية الفاشلة ، جوان 1993 .

133- الملتقى الجهوي حول تطوير عملية تسيير الجماعات المحلية ، بوهران ، يومي 15/14 أفريل 1998.

ب - المراجع باللغة الفرنسية :

- LIVRES :

134 - BENACHENHOU ,Mourad , dette et démocratie . Alger : echerifa , 1991

135 - BENAISSA , Said , l'aide de l'état aux collectivités locales .Algerie , france , yougoslavie . Alger : O.P.U , 1983.

136 - BENISSAD , Hocine , Algerie : restructurations et réformes économiques . (1979-1993) . Alger: OPU , 1994.

137 - BORELLA , françois , introduction au droit administratif . Alger : direction générale de la fonction publique , 1970 .

138 - BOUKHOBZA , m'hamed , les évènements d'octobre 1988 .Alger : edition Bouchène ,1991 .

139 - DELAUBADAIRE , André , traite élémentaire de droit administrtif . paris : no ,pub ,1953 .

140 - HAMIDI , krim , les nouvelles attributions du C.E.W et la mise en place des nouvelles wilayates . Alger : E.N.A , 1991 .

141 - HUYMO CAO-TRI , Administration participative et développement endogène . U.N.E.S.C.O , 1988 .

142 - IBRAHIM MAOCELI , Hamed , développement endogène et facteurs stratégiques . U.N.E .S.C.O ,1988 .

143 - INSTITUT National des études et des analyses de planification , plan communal de développement . Alger : I . N . E . A .P , 1979 .

144 - MENTRI , Messaoud , l'administration en question . Alger : OPU , 1988 .

145 - MOUHOUBI,Salah , l'Algerie à l'épreuve des réformes économiques. Alger : OPU ,1998 .

146 - SBIH ,Missoum , l'administration publique Algerienne . Paris : Hachette ,1986

147 - TOUDJINE , Abdelkrim , Comment investir en Algerie ? Alger : entreprise nationale de livre , 1990 .

148 - YEFSAH ,Abdelkader , la question du pouvoir en Algerie . Alger : ENAL ,1990 .

- REVUES :

149 - ABDELKAFI , Abdelhamid,« les zones Franches industrielles » , revue mitation . N° 03 , 1992 .

150 - AINOUCHE , Cherif,« Necessite d'une réforme structurelle des finances publiques locales » Revue CE . N . E . A . P .N°11,1996 .

151 - AKLI ,Hocine , « la structure des finances locales : limites et exigences . des reformes en cours » Revue CE . N . E . A . P .N°12,1998 .

152 - CHADLI ,Hamza , « les privatisations : quelques leçons » Revue NAQD , N° 07 ,1994 .

153 - « Discours du président Houari Boumédiène » , Revue la vie des collectivites locales , N° 01 , 1978 .

154 - GERONIMI Anneck , « Fiscalité , ressources et disparités regionales en Algerie » , Revue CE . N . E . A . P . N°12 , 1998 .

155 - Office Nationnal des statistiques , « Recencement générale de la population et de l'habitat1987 : données synthetiquespar wilaya » Revue collection statistiques, N °54 , Novembre 1993

156 - Office National des statistiques , « situation de l'emploi 1991-1992 » . Revue collections statistiques , N°58 ,1994 .

157 - Ministére de l'equipement et de l'aménagement du territoire, « l'amenagement du territoire dans sa dimenssion regionale » Revue Demain l'Algerie, sans numero, 1995.

158 - « Revolution Concernant les problémes communaux, 6 éme conférence nationale des présidents d'APC, du 21 au 24 Fevrier1972 » Revue des collectivites locales N°21,1972.

159 - SEMOUDI ,SELIM ,« la lutte contre les disparités régionales ou la recherche d'un équilibre,dans le developpement , » Revue la vie des collectivités locales, N° 02 ,1979.

160 - ZOUAMIA ,Rachid , « le régime de l'investissement international en Algérie » Revue des sciences juridiques, economiques et politiques, N°03,1991.

- DOCUMENTS:

161 - Centre national d'études et d'analyses pour la planification, étude portant sur la privatisation des activites à carectére local .Novembre 1999.

162 - (—,—), privatisation des activités à caractére local : synthése finale juin 2000.

163 - Direction générale des domaines nationaux, Recueil des Textes : Instructions, circulaires, nôtes. 1995.

164 - Commission Nationale d'évaluation du systeme fiscal Algérien, Rapport 1998.

165 - Direction generale des Impots, Note etablie pour le chef du gouvernement. Mars 1997.

166 - Direction de planification et de l'amenagement du territoire de la Wilaya de Saida, Annuaire statistique de Wilaya pour l'année 1997

167 - D.P.A.T de saida ,Rapport relatif au Budjet d'équipement de l'année 1999

168 - (—,—) Annuaire statistique de la Wilaya de Saida pour l'année 1998.

169 - Office national des statistiques ,Recensement general de la population et de l'habitat, 1998.

170 - Ministére de planification, Rapport d'exécution du plan national de l'année 1986.

171 - Ministére de planification et de l'aménagement du territoire, Rapport d'execution du plan 1980-1984.

172 - Banque Mondiale, Departement de developpement du secteur privé, MR John nellis : « Faut - il privatiser ? » Notes, N° 07 du Mai 1994.

- MEMOIRES:

173 - LEBED, Nacer. l'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'oued Zenati, (Memoire de Magister, institut de droit, université d'Alger, 1993).

174 - YOUCEF Mohamed, les impôts locaux : réalité et perspectives (Memoire de fin d'étude, institut de l'economie douaniere et fiscale ,Alger 1999).

175 - ZEMOUCHE, A, la fiscalité et le financement des collectivités locales en Algérie ,(Memoire fin d'étude, 15 éme promotion , I.E.D.F 1998)

- JOURNEE D'ETUDE :

176 - perspective de developpement agricole de la Wilaya de Saida, journée d'étude sur le developpement agricol, decembre 1995.

فهرس الجداول

فهرس الأشكال البيانية

فهرس الخرائط

فهرس الملاحق